

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA FINLANDE

AU POINT DE VUE

DU DROIT INTERNATIONAL

PAR

Albert de SARS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 15 Juin 1901, à 2 h. 1/2

Président : M. PILLET, professeur

Suffragants { MM. LESEUR
PIÉDELIÈVRE } *professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot. V^e Arrond^e

L. LAROSE DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA FINLANDE

AU POINT DE VUE

DU DROIT INTERNATIONAL

PAR

Albert de SARS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 15 Juin 1901, à 2 h. 1/2

Président : M. PILLET, professeur

Suffragants { MM. LESEUR
PIÉDELIÈVRE } *professeurs*



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot. V^e Arrond^t

L. LAROSE DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- ANONYME. — *Das Recht Finnlands und seine Wehrpflichtfrage, von einem finnländischen Juristen*, Leipzig, 1900.
- ANONYME. — *La situation politique de la Finlande*, dans *Revue de droit international et de législation comparée*, 1900, p. 75 et p. 159 et s.
- ANONYME. — *La politique russe et la Finlande dans la Quinzaine* du 4^{er} avril 1901.
- DE BAR. — *Der Burenkrieg, die Russificirung Finnlands, die Haager Friedensconferenz*, Hanover, 1900.
- BASCHMAKOFF. — *La question de la prospérité finlandaise et ses causes extérieures*, dans *Revue politique et parlementaire*, t. X, décembre 1896, p. 671-677 ; t. XII, juin 1897, p. 395-704 ; *La question finlandaise*, *ibid.*, t. XV, janvier 1898, p. 186-187.
- BERNARDINI. — *Le droit des faibles en Finlande*, dans *Revue de Paris* du 4^{er} avril 1899, p. 672.
- BORNHAK. — *Russland und Finnland, ein Beitrag zu der Lehre von Staatenverbindungen*, Leipzig, 1900.
- CORSI. — *Russia e Finlandia* (estratto dalla *Rivista internazionale di scienze sociali*, août 1899), Roma, 1899, et *La questione finlandese in uno libro recente* (*ib.*, mars 1900, Roma 1900).
- DANIELSON. — *Finlands Vereinigung mit dem russischen Reiche* (traduction de l'original suédois), Helsingfors, 1891.
- DELPECH. — *La question finlandaise*, dans la *Revue générale de droit international public*, 1899, p. 552.
- PILLET et DELPECH. — *La question finlandaise, Le manifeste du Tsar examiné au point de vue du droit international*, dans *Rev. génér. de droit international public*, 1900, p. 402 et s.
- DESPAGNET. — *La question finlandaise*, Paris, 1901.

- FISHER. — *Finland and the Tsars*, London, 1899.
- GETZ. — *Das staatsrechtliche Verhältniss zwischen Finland und Russland*, Leipzig, 1900.
- HERMANSON. — *Finlands statsrättsliga ställning*, d'après le résumé allemand, Leipzig, 1900.
- MORANE. — *Une nation en deuil : Nicolas II et la Finlande*, dans le *Correspondant* du 23 mars 1899.
- MÉCHELIN. — *Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finnland (Marguardsens' Handbuch*, IV, p. 243 et s.), et *Rev. politique et parlement.* 10 décembre 1896, p. 671 et 10 janv. 1898, p. 182.
- MOREAU. — *La question finlandaise*, Paris, 1900.
- PUAUX. — *Pour la Finlande*, Paris, 1900.
- J. OPPENHEIM (Leiden), W. REIGER (Groningen), J. DE LOUTER (Utrecht), L. DE HARTOG (Amsterdam). — *Die Finnische Frage*, dans *Archiv. für öffentliches Recht*, 1900, p. 433 et s.
- VAN DER VELDE. — *L'état actuel de la Finlande*, dans *l'Humanité nouvelle* de juin 1899.
- VAN DER VLUGT. — *Le conflit finlandais et Pour la Finlande* (Editions de *l'Humanité nouvelle*), Paris, 1900.
- WESTLAKE. — *The case of Finland*, dans *The National review*, mars 1900, p. 112.
- Adde, les publications suivantes : *La constitution du grand-duché de Finlande*, Paris, 1900 ; *Réponses des Etats aux propositions impériales concernant le service militaire personnel* (trad. du texte officiel suédois), Paris, 1900 ; *Réponse à la brochure officielle « Le manifeste impérial du 3 février 1899 et la Finlande »*, non mis dans le commerce, 1899, et numéros actuellement publiés de la *Chronique de Finlande*, paraissant en français environ deux fois par mois depuis 1900 ; l'importante collection de monographies écrites par des auteurs finlandais et réunies sous le titre de : *La Finlande au XIX^e siècle* (1 vol. in-4° Helsingfors, Nilsson, 1893).

LA FINLANDE

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL

INTRODUCTION

Dans son *Histoire de Pierre-le-Grand*, Voltaire raconte que, peu après la célèbre victoire d'Aland, le Tzar prononça un discours où il esquissa le plan d'une restauration de l'empire d'Orient : « Est-il quelqu'un, dit-il, qui eût pensé, il y a vingt ans, qu'il combattrait avec moi sur la mer Baltique dans des vaisseaux construits par vous-mêmes et que nous serions établis dans ces contrées conquises par nos fatigues et notre courage ?..... On place l'ancien siège des sciences dans la Grèce : elles s'établirent aussi dans l'Italie, d'où elles se répandirent dans toutes les contrées de l'Europe. *C'est à présent notre tour*, si vous voulez seconder mes desseins, en joignant l'étude à l'obéissance. Les arts circulent dans le monde comme le sang dans le corps humain et,

peut-être, ils établiront leur empire parmi nous pour retourner dans la Grèce, leur ancienne patrie. J'ose espérer que nous ferons un jour rougir les nations les plus civilisées par nos travaux et notre solide gloire. »

Dès lors, tous les efforts des Tzars et de leurs hommes d'Etat tendirent à réaliser ce rêve et à établir par la conquête l'hégémonie russe sur tout l'Orient. Leur préoccupation primordiale fut l'unification de l'empire russe, la recherche d'une triple unité de religion, de race et de territoire. De ce chef, l'œuvre a été poursuivie sans défaillance. Ainsi, par exemple, la Russie attend d'abord que l'Europe soit réduite à l'impuissance pour enlever à la Pologne ce qu'avec les autres puissances elle lui avait garanti au traité de Vienne 1815. Puis, après 1856 et la neutralisation de la mer Noire, elle se recueille jusqu'au jour où l'Europe, attentive à la lutte franco-allemande, devra fermer les yeux sur la circulaire Gortchakow : alors elle élimine par tous les moyens l'élément germanique, elle russifie les provinces baltiques et elle réprime les instincts réfractaires. Tout récemment, enfin, elle a dirigé contre la situation du Grand-Duché de Finlande des attaques à l'étude desquelles est consacrée cette monographie. — Il convient d'en donner, dès maintenant, une indication toute sommaire ; nous l'empruntons comme particulièrement précise, à une des brochures de MM. Pillet

et Delpech (1) : « Dès l'ouverture de la dernière Diète en Finlande, en janvier 1899, les Etats furent saisis tout à la fois d'un projet de loi sur le service militaire personnel et d'une proposition concernant les principes de l'organisation et de l'administration des troupes finlandaises. L'un et l'autre comportaient des modifications si importantes que leur adoption eût créé, dans le Grand-Duché, un état de droit absolument nouveau : l'autonomie de l'armée finlandaise était détruite par l'accès donné aux officiers russes ; l'augmentation du contingent et de la durée du service n'entraînait point une augmentation correspondante des bataillons nationaux, car les recrues, si attachées à leur terre natale et presque toutes ignorantes de la langue russe, étaient renvoyées dans les corps russes ; enfin, les charges financières devaient croître dans la même proportion et entraîner presque fatalement le recours à des impôts extraordinaires. » — Cependant, les propositions impériales furent, le 26 janvier, conformément à la loi organique de la Diète, remises aux commissions ; celles-ci étaient occupées à la première lecture, et nul débat public n'avait eu lieu encore, lorsque de Saint-Petersbourg arriva, le 3-15 février 1899, un Manifeste auquel étaient joints des règlements devant servir de base

(1) Pillet et Delpech : *La question Finlandaise*, extr. de la *Revue gén. de droit internat. public*, mai-juin 1900, p. 6, note 2.

pour la rédaction, l'examen et la promulgation des lois rendues, pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande.

MANIFESTE.

« Par la grâce de Dieu, Nous, Nicolas II, Empereur et Autocrate de toutes les Russies, Roi de Pologne, Grand-Duc de Finlande, etc., etc., etc.

« A tous Nos sujets, savoir faisons :

« Le Grand-Duché de Finlande, étant devenu depuis le commencement du siècle partie intégrante de l'Empire de Russie, jouit, grâce à l'assentiment magnanime de l'empereur Alexandre I^{er}, d'heureuse mémoire, et des Souverains ses successeurs, d'institutions spéciales, en ce qui concerne son administration intérieure et sa législation, qui répondent aux conditions locales du pays.

« Mais, indépendamment des questions de législation locale de la Finlande découlant des particularités de son organisation sociale, il se présente dans le domaine de la haute administration se rapportant à ce pays d'autres questions législatives, qui, étant étroitement liées aux besoins de tout l'Empire, ne peuvent pas être de la compétence exclusive des institutions du Grand-Duché. L'ordre de solution de questions de ce genre n'est pas défini dans les lois existantes par des règles précises, et cette absence de définition a donné lieu à de graves inconvénients.

« Pour écarter ces inconvénients, Nous avons

trouvé utile, dans Notre sollicitude incessante pour le bien de tous Nos fidèles sujets sans distinction, d'établir d'une manière ferme et inébranlable, pour compléter les lois existantes et à titre de direction à imprimer aux institutions compétentes de l'Empire et du Grand-Duché, l'ordre qu'elles auront à suivre pour la rédaction et la publication des lois communes à tout l'Empire.

« Laisant en vigueur les lois existantes pour la publication des lois d'intérêt local, qui ont exclusivement trait aux besoins du pays finlandais, Nous avons reconnu nécessaire de réserver à Notre appréciation la spécification finale des questions législatives communes à tout l'Empire.

« En conséquence de ce qui précède, Nous avons ratifié de Notre propre main les règlements ci-joints devant servir de base à la rédaction, à l'examen et à la promulgation des lois rendues pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande.

« De même que Nos Augustes Ancêtres, Nous voyons le gage du développement de la Finlande dans une unification plus étroite avec l'Empire. Sous la protection de la puissance russe, la Finlande, puisant sa force dans la sauvegarde que la Russie lui donne, a marché invariablement pendant près d'un siècle dans la voie du progrès pacifique, et il Nous a été agréable de Nous convaincre, d'après les récentes énonciations des Etats de la Diète, que les sentiments de dévouement à Notre personne et pour la Russie sont vivaces dans les cœurs du peuple finlandais.

« Nous espérons que l'activité en commun des institutions de l'Empire et du Grand-Duché, fondée

sur les dispositions expresses de la loi positive en ce qui regarde les affaires de la législation concernant leurs intérêts réciproques, constituera la meilleure garantie des besoins réels et des intérêts de l'Empire de Russie.

« Donné à Saint-Pétersbourg, le 3 février, en l'an de grâce mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf et de Notre règne le cinquième.

NICOLAS. »

RÈGLEMENTS

Devant servir de base pour la rédaction, l'examen et la promulgation des lois rendues pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande :

Art. 1. — La spécification originale des lois rendues pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande, est effectuée chaque fois avec le consentement de Sa Majesté l'Empereur, dans les cas où, d'après le cours général des affaires de l'administration, il deviendra nécessaire de rédiger une loi existante.

« *Art. 2.* — Cette spécification a lieu tant par rapport aux lois dont l'action est générale pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande, que pour les lois appliquées dans les limites du Grand-Duché, si elles ont trait à des nécessités communes à tout l'Empire, ou si elles sont en connexion avec la législation de l'Empire.

« *Art. 3.* — L'autorisation suprême pour la publication des lois précitées (art. 1 et 2) est demandée

par le ministre compétent de l'Empire et par le ministre secrétaire d'Etat du Grand-Duché de Finlande, après entente préalable entre eux à ce sujet. Le gouverneur général de la Finlande, quand il trouve nécessaire, d'après la marche de l'administration du Grand-Duché, de compléter les lois existantes du pays dans l'ordre indiqué par les présents réglemens, communique au ministre de l'Empire compétent et au ministre secrétaire d'Etat du Grand-Duché son avis à ce sujet, pour la suite à y donner.

« *Art. 4.* — Quand a eu lieu l'autorisation suprême pour la rédaction d'une loi commune à tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande, le ministre de l'Empire compétent se met en communication avec le gouverneur général de la Finlande, avec le ministre secrétaire d'Etat du Grand-Duché de Finlande et avec le Sénat impérial de Finlande pour qu'ils lui transmettent leurs conclusions à l'égard du projet de loi en question.

« *Art. 5.* — Certains projets de loi devant, d'après le régime d'administration intérieure du Grand-Duché de Finlande, être soumis à l'examen de la Diète finlandaise, les conclusions de la Diète sont exigées également pour celles des lois en question qui rentrent dans le paragraphe 2 des présents réglemens. Les conclusions de la Diète sont prises au cours de sa plus prochaine session ordinaire, s'il ne survient pas d'ordre impérial convoquant dans ce but une Diète extraordinaire.

« *Art. 6.* — Après réception des conclusions du gouverneur général de la Finlande, du ministre secrétaire du Grand-Duché de Finlande et du Sénat

impérial de Finlande, et, dans les cas voulus (§ 5), de la Diète de Finlande, le ministre compétent de l'Empire transmet le projet de loi au Conseil de l'Empire dans l'ordre voulu d'après les statuts de cette haute institution de l'Etat. Les conclusions du Sénat et de la Diète y sont annexées.

« Art. 7. — Le projet de loi est examiné par le Conseil de l'Empire d'après le mode général ordinaire avec la participation du gouverneur général de la Finlande, du ministre secrétaire d'Etat de Finlande, ainsi que des membres du Sénat impérial de Finlande qui seront désignés à cet effet sur le choix de Sa Majesté l'Empereur.

« Art. 8. — L'avis du Conseil de l'Empire, sanctionné par Sa Majesté l'Empereur, concernant ledit projet de loi, est publié dans le mode voulu dans tout l'Empire, ainsi que dans le Grand-Duché de Finlande. »

« Les innovations réalisées par cette réglementation, poursuivent MM. Pillet et Delpech, sont telles qu'il suffit de quelques mots pour les définir. Les textes constitutionnels exigent, pour la création des lois militaires et leur entrée en vigueur en Finlande, le concours du Grand-Duc et de la Diète : le *Regeringsform* de 1772, que tous les Tzars appelés au trône ont confirmé, subordonne les levées d'hommes aux conditions fixées par les Etats (art. 45). D'autre part, un Manifeste donné par Alexandre II, le 6-8 décembre 1878, reconnaît le caractère constitutionnel

et fondamental aux articles les plus importants de la loi militaire votée à cette époque, si bien que nulle modification n'y peut être apportée sans le consentement des représentants du pays. La conséquence de ce double état de droit est donc que la procédure législative suivie dans l'Empire russe ne peut être transportée en Finlande et spécialement que le Conseil de l'Empire ne peut, à aucun titre, faire régulièrement, dans le Grand-Duché, fonction d'organe législatif. C'est précisément cette conséquence qui a été mise de côté, absolument, par le Manifeste impérial et les règlements précités : ceux-ci ont, en effet, pour toutes les matières législatives ayant « trait à des nécessités communes à tout l'Empire ou étant en connexion avec la législation de l'Empire », instauré une procédure spéciale : consultation préalable des représentants du gouvernement finlandais, examen définitif et décision souveraine par le Conseil de l'Empire. C'est de cette manière que devrait être dorénavant établie la législation militaire. En conséquence, tandis que les lois fondamentales exigent en cette matière le consentement des Etats, l'application des règlements nouveaux (ils sont conçus en des termes dont l'ampleur n'a d'égale que l'imprécision) aurait pour résultat la promulgation des lois dans une teeneur toute différente de celle qu'aurait votée la Diète légalement compétente. La Finlande est ainsi assimilée à une province russe quelconque. »

Ce faisant, la Russie a fait un nouveau pas dans la voie de la centralisation vers laquelle une tendance apparemment irrésistible pousse les grands Etats modernes : le pangermanisme, l'impérialisme britannique, le panslavisme ne sont-ils pas, en effet, comme les chapitres du même ouvrage ?

D'après ces doctrines, la destruction des privilèges locaux ou provinciaux, dans le but d'assurer le progrès de l'Etat central, ne trouve-t-elle pas une justification ou tout au moins une explication suffisante, dès lors que l'on est en face d'un peuple qu'on avait cru politique de ménager au lendemain d'une conquête. A ce moment, plutôt que de faire peser le joug et d'imposer au peuple vaincu l'autorité de la loi générale, souvent le vainqueur manifeste le dessein de respecter quelques libertés locales, d'admettre une spécialité de juridiction, d'accepter une milice indigène. Mais, quelque temps après, il acquiert ou paraît avoir acquis la certitude qu'il est dupe de sa magnanimité : des tendances séparatistes ont germé ou bien cette extrême décentralisation arrête l'essor du pays tout entier. Alors une modification apportée à l'état de choses antérieur se trouve suffisamment expliquée par la double nécessité d'empêcher la province privilégiée de rester en arrière, et de lui faire suivre le courant du progrès général. Mais pour la Finlande — la démonstration complète en sera fournie au cours de ce travail — la situation fut toute autre : « grâce à sa

Diète, elle fut constamment en état de se prêter à toutes les combinaisons imposées ou conseillées par les circonstances extérieures en vue du développement des institutions générales de l'Empire et pour la meilleure administration des intérêts généraux (1) ». Nous pourrions, du reste, constater au cours de ce travail, le bon vouloir des Etats.

Aussi bien, de même que les mesures prises par l'acte impérial de 1899 et dont l'effet est d'infliger à la Finlande la perte de son antique autonomie politique et administrative sont injustifiables par des considérations d'ordre militaire et par les prétendues nécessités de la défense générale de l'Empire russe, de même elles ne se peuvent pas défendre par l'idée d'une marche continue vers la centralisation et d'une tendance fatale des Etats modernes à fortifier et augmenter leurs prérogatives (2). Nous avons dessein d'établir tout d'abord cette dernière affirmation.

S'agissant de provinces privilégiées, plus ou moins incapables de suivre le progrès politique de l'Etat envisagé dans son ensemble, il est certain que toute notre histoire nationale comporte le long récit des efforts de la Monarchie pour unifier les provinces du

(1) Pillet et Delpech, *La question finlandaise*. L'article, avant d'être édité à part, a figuré dans la *Revue générale de droit international public*, mai-juin 1900.

(2) V. surtout pour la démonstration de ces divers points l'article publié par la *Quinzaine* du 1^{er} avril 1901, sous le titre de *La politique russe et la Finlande*, p. 21-26.

Royaume dont les privilèges et les institutions locales étaient autant d'obstacles aux réformes générales et à la centralisation administrative. La Révolution arriva à triompher de toutes ces résistances ; mais avant elle, la grande œuvre de la suppression des douanes intérieures entreprise par Colbert avait avorté. Et cependant, l'application d'un droit administratif et politique commun était bien nécessaire.

En effet, les gouvernements, comme les peuples eux-mêmes, sont soumis à la loi universelle de l'évolution. Les institutions ne peuvent rester immuables quand les mœurs se modifient. En conséquence, lorsque, faute d'un organe législatif approprié pour suivre, à l'avantage de la province et de l'Etat, l'évolution des idées, des mœurs et de la politique, le régime intérieur de la province est impuissant à se transformer lui-même : il faut, de toute nécessité, laisser au pouvoir central le soin de briser les vieux moules des lois démodées et de les remplacer par des règlements neufs et mieux en rapport avec les besoins actuels. Mais (1) « décisive contre les provinces privilégiées, cette raison est dénuée de toute valeur à l'encontre d'Etats, tel qu'était au xviii^e siècle le royaume de Pologne, tel que fut, au siècle dernier, le Grand-Duché de Finlande : celui-ci, on l'a vu, fut reconnu par la Russie comme une nation, ayant ce qui caractérise

(1) *Quinzaine, op. cit.*, p. 24.

les souverainetés indépendantes : un pouvoir législatif propre. De la sorte, grâce à sa Diète il fut constamment en état de se prêter à toutes les combinaisons imposées ou conseillées pour les circonstances extérieures, en vue du développement des institutions générales de l'Empire de Russie et pour la meilleure administration des intérêts généraux. Or, dans cette œuvre, la Diète témoigna constamment, de l'aveu même des tzars, de sa volonté loyale, toujours prompte à réaliser, avec prudence, les modifications et les réformes politiques devenues nécessaires ». L'autonomie laissée à la Finlande par le Tzar Alexandre I^{er} défendait ce pays contre les atteintes de ce genre et les incursions russes. Au surplus, dans cette œuvre de transformation justifiée ou tout au moins expliquée par l'évolution constante du monde, il est une loi qu'il faut toujours respecter : l'âme de l'institution doit être sauvegardée, demeurer dans chacune des modifications introduites. Si cette réserve n'est pas observée on modifie et on complique le mécanisme, mais on ne fait pas œuvre salubre, ni durable.

A ce point de vue, la politique russe est encore plus néfaste, car il est facile de voir que le gouvernement autocratique du tzar attaque et veut détruire une constitution profondément imprégnée de principes démocratiques. Or, à notre époque, la destruction par un pouvoir omnipotent d'un régime vraiment libéral, loin d'être une marche parallèle à l'évolution

des institutions serait bien plutôt un recul vers les gouvernements despotiques. En définitive, le manifeste impérial et la politique russe dans le Grand-Duché n'ont peut-être, comme certains auteurs l'ont fort bien remarqué, d'autre excuse que de donner, par un changement à l'état de choses antérieur, satisfaction aux vues avisées ou inexactes de la politique impérialiste russe, sur l'extension de l'Etat. « Le Manifeste (1) procède, semble-t-il, de ces tendances et d'elles seules : tout comme le pangermanisme dont il est né, ou l'impérialisme britannique dont les moyens employés seulement le différencient, le panslavisme est un instrument politique, ne répondant pas, au fond, à une idée morale, mais décidé sans doute à en appeler du droit à la force pour garder ou assurer sa suprématie et empêcher, même au mépris des droits des peuples et de la liberté individuelle, les civilisations différentes de la sienne de manifester leur existence ». Et cependant, l'on ne saurait s'empêcher à ce sujet de remarquer « la contradiction déconcertante » qui existe entre l'acte dont nous voulons faire l'étude et les circulaires fameuses sur le désarmement, par lesquelles, quelques semaines auparavant, le même tzar Nicolas II faisait appel à l'esprit de paix et d'humanité

(1) Cpr. sur cet ordre d'idées, M. Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise* (Paris, 1900), p. 3 et suiv. et le collaborateur anonyme de la *Quinzaine*, *op. cit.*, p. 25.

des puissances. Et l'on ne saurait non plus s'empêcher de remarquer, comme une autre contradiction de même nature, l'indifférence que « la conscience européenne », si sensible au cri de détresse élevé par les Boërs, victimes d'une inique guerre d'usurpation (1), a gardé en face de la violation arbitraire de l'indépendance finlandaise par la Russie.

En somme, la Russie, comme plusieurs autres Etats européens, s'est laissé entraîner vers la centralisation. Le point de départ de sa politique à l'égard de la Finlande, et les changements qu'elle a apportés à un état de choses séculaires sont purement et simplement une satisfaction donnée à l'impérialisme. C'est qu'en effet, le panslavisme russe n'est pas autre chose qu'un instrument politique : il n'a souci d'aucune considération morale, et son but unique est d'assurer sa suprématie en s'aidant de la force avec ou

(1) Sur la première contradiction, v. deux écrits, l'un antérieur, l'autre postérieur à la Conférence de la Haye, l'article de M. Sidned Low : *Hypocrisies of the peace Conference*, dans la *Nineteenth Century*, mai 1899, pp. 694 et suiv. ; l'étude de M. L. von Bar : *Der Burenkrieg, die Russificirung Finnland und die Haagerconferenz...* (Hanovre, 1900). — Sur la deuxième, v. Despagnet, *La question finlandaise* (Paris, 1900), p. 4-3, et cpr. comme particulièrement curieuse, l'explication donnée de ce mouvement par le professeur Weslake : *The case of Finland*, dans *The national review*, mars 1900, p. 411 : « La cause de la Finlande a excité un vif intérêt en Angleterre pour deux raisons : la première est qu'il n'y a rien de plus opposé à la politique impériale de l'Angleterre que la politique russe, de forcer toutes les nations sujettes au tzar à un seul type de langage, de religion et d'institutions... »

ou sans l'appui de droits juridiquement établis. Libertés des individus et chartes des peuples ne peuvent rien contre la violence de ce courant. C'est une forme de l'impérialisme particulière au peuple russe, or, « l'impérialisme.... dit le D^r Kuyper (1), submerge de plus en plus l'idée nationale sous une conception œcuménique, et, en revanche, il tâche d'assimiler tout le monde à son type national. Il permet, il encourage même tout mouvement social jusqu'à la périphérie la plus éloignée, pourvu qu'il en reste le centre. *Urbi et orbi* devient l'intitulé tacite de ses décisions, et chaque fois que sa suprématie risque d'être contestée, la persuasion machiavélique du *Salus rei-publicæ suprema lex esto*, étouffe dans la masse de la nation ses aspirations les plus saintes ».

Ce que valent de pareilles thèses, ce qu'amèneront de semblables tentatives, il est difficile de le dire. Sauf un souci constant de complications et de guerres à craindre, on ne peut prévoir quels seront les résultats de cette omnipotence concentrée dans quelques grands territoires. Et cependant, les diplomates devraient se rappeler que Proudhon déclarait que les Etats limitrophes étaient bien souvent les plus antagonistes, et aussi que Bluntschli (1) et Emile de La-

(1) Kuyper, *La crise sud-africaine* dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} janvier 1900, page 323. — Cpr. p. 525. — Cpr. De Roquette Buisson, *Du principe des nationalités* (Paris-Dousset, 1895), p. 115 et suiv.

(2) *Théorie générale de l'Etat* (trad. Riedmatten, 1870), p. 17.

veleye (1) ont bien démontré d'une part la faiblesse des théories de race ou de limites naturelles, d'autre part, la valeur des nationalités politiques électives « ces dernières devant surtout, sinon seules être respectées » car il n'y a lien de nationalité c'est-à-dire confusion possible, qu'entre peuples unis par une même conception de la liberté et une même communauté d'intérêt (2).

En particulier, les diplomates russes et les membres du Conseil de l'Empire qui, bientôt, vont arrêter définitivement les termes des réformes projetées en Finlande, faire sortir plein et entier effet au Manifeste Impérial de 1900, ou au contraire, le réformer conformément aux textes constitutionnels ou conventionnels, seront bien inspirés de se rappeler la pensée si vraie d'Emile Ollivier (3) : « Malheureux le pays qui traîne après lui une province comme une meule au cou ; malheureux celui dont tous les habitants ne s'épanouissent pas sous son soleil d'un cœur joyeux et libre. Créer l'unité morale est plus capital que satisfaire aux exigences stratégiques d'une montagne ou d'un fleuve. Une domination maudite par ceux sur lesquels on l'exerce n'est pas enviable. »

(1) *Des causes actuelles de la guerre en Europe*, 1^{re} partie, ch. III, et *l'Allemagne depuis 1866*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} août 1868.

(2) *Quinzaine*, *op. cit.*, p. 26.

(3) *L'empire libéral* (Paris, 1895), *Du principe des nationalités*, p. 167.

PREMIÈRE PARTIE

LES RELATIONS DE LA FINLANDE ET DE LA SUÈDE
antérieurement à l'incorporation du Grand-Duché
dans l'Empire russe.

CHAPITRE PREMIER

LA CONQUÊTE ET LA CIVILISATION SCANDINAVE

Lorsque nos yeux la rencontrent, placée au sommet de la carte d'Europe, entre la Baltique et la Laponie, la Finlande n'éveille aucun souvenir historique. Sur la scène du monde, en effet, cette nation modeste n'a jamais joué de grands rôles : elle y a seulement figuré, ainsi que les personnages du chœur antique, pour pleurer ses malheurs et chanter l'espoir en l'avenir.

Les calamités ne lui ont pas manqué, en effet, mais la plus grande et la plus récente, c'est celle que nous étudierons dans la seconde partie de ce travail, après avoir d'abord montré quels furent, du ^{xii}^e siècle à 1809, les rapports finno-suédois.

La conquête de la Finlande (1) par la Suède est le résultat de trois expéditions successives dont la première eut pour chef le roi Eric en 1157. Depuis la fin du xii^e siècle et jusqu'au xiv^e, l'histoire de la Finlande tient tout entière dans les luttes qu'elle eut à soutenir contre ses voisins de Russie et les ravages que les païens exercèrent plusieurs fois contre les colonies chrétiennes fondées au temps d'Eric par l'évêque saint Henri. A la fin du xiii^e siècle, le roi de Suède, Birger Iarl, résolut une expédition en Finlande pour achever de la soumettre et repousser définitivement les incursions des habitants de Novgorod, contre lesquelles jusque-là les Suédois n'avaient donné aux Finlandais qu'une protection illusoire. Les Suédois eurent longtemps l'avantage. Ils s'avancèrent jusqu'à l'endroit où Pierre I^{er} devait fonder un jour la capitale de son puissant empire et prirent soin de bâtir, dans les pays nouvellement soumis, des villes qui fussent autant de forteresses. Mais, dès 1295, les Russes reprenant l'offensive commencèrent à détruire un à un ces redoutables ouvrages et brûlèrent même Abo, où siégeait le principal évêque de la Finlande dont les circonstances politiques avaient fait un puissant gouverneur.

(1) V. Finlande, histoire ; art. de la *Grande Encyclopédie*, par M. E. Beauvois. Cpr. Danielson, *Finlands vereinigug mitt dem russischen Reiche*, Helsingfors, 1891 ; et J. R. Fisher. — *Finland and the Tzars*, London, 1899.

La paix entre Suédois et Russes fut signée en 1326 à Nöteborg. L'évêché d'Abo, comprenant le duché de Finlande proprement dit et une minime partie de la Carélie, resta à la Suède. Celle-ci employa le ^{xiv}^e siècle à s'assimiler de plus en plus sa conquête, tout en lui laissant une large autonomie coutumière. C'est en effet au ^{xiv}^e siècle, à dater de 1326, sinon même, comme certains le soutiennent, de 1323, que la Finlande prit place au nombre des possessions suédoises, et ce, non point au titre inférieur de colonie, mais au titre égal de province (1).

« La loi, dit Topélius, et l'organisation sociale de la Suède, furent acceptées sans opposition dans un pays qui n'avait encore ni lois, ni société organisée. Le peuple s'adapta à ses nouvelles formes, les appliqua selon son caractère propre et finit par se les assimiler complètement. L'éloignement de ce pays, son isolement pendant plus de la moitié de l'année, lui donnèrent une sorte d'autonomie qui fut sensible lorsque, par les luttes de l'Union, le puissant évêque d'Abo devint le véritable souverain de la province finlandaise. La Finlande allait alors de pair avec la Suède, comme une des deux moitiés du royaume (2) . »

(1) V. Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, Paris, 1901, p. 10. Rpr. Conrad Bornhak, *Russland und Finnland ein Beitrag zu der Lehre von Staatenverbindungen* (Leipzig, 1900), p. 7 et les références données par lui.

(2) Cf. dans le beau recueil de monographies publié sous le

A la fin même de cette époque, le duché de Finlande put prendre part à l'élection du roi de Suède : son organisation féodale politique et religieuse était, en effet, très avancée.

Au xv^e siècle, les Finlandais eurent beaucoup à souffrir de leurs turbulents voisins de Novgorod. Leurs maîtres et défenseurs naturels de Suède, absorbés par les vicissitudes politiques intestines, les défendirent peu ou mal. Bientôt ces néfastes vicissitudes eurent un autre retentissement en Finlande. Les factions suédoises se disputèrent le pays lui-même, tandis qu'un parti danois s'était formé pour résister à ces prétentions rivales.

Pour couronner ces malheurs, Gustave Wasa qui venait de prendre possession du trône de Suède voulut introduire la Réforme et, en 1527, y réussit, malgré les efforts des évêques d'Abo. Sous l'influence des fonctionnaires ecclésiastiques de Gustave Wasa, l'esprit du Luthérianisme gagna peu à peu les couches profondes du peuple où, insensiblement, avec les années, il remplaça le catholicisme oublié.

Cependant l'énergie de Wasa donna à son royaume l'ordre et la paix. Une guerre, peu importante par les faits comme par les résultats, ne les troubla que légèrement en 1554. Mais la fin du xii^e siècle fut de

nouveau une période douloureuse pour le duché. Wasa avait complété l'organisation féodale de ses possessions pour affermir sa couronne et créé son fils Jean duc de Finlande. Celui-ci voulut se rendre indépendant et échangea, contre des forteresses livoniennes, la dot de sa femme qu'il abandonnait à son beau-frère Auguste Jagellon roi de Pologne. Eric XIV, roi de Suède et frère de Jean, résolut de punir cette trahison. Il marcha contre son vassal condamné à mort par la Diète de Stockholm, le vainquit et l'enferma. Mais peu après, Jean délivré détrônait son frère en Suède et érigeait la Finlande en grande principauté. Son fils continua cette politique en accordant des pouvoirs très étendus au gouverneur général le connétable Clas Fleming qui ne put pourtant vaincre que difficilement la jacquerie de 1596.

Cependant, dès 1581 (1), certains auteurs tel que Bornhak (2) retardent la date jusqu'à 1587, la Finlande avait une autonomie de fait, qui lui avait valu le titre de Grand-Duché, si bien même que, « sans être en droit, autre chose qu'une province, la Finlande n'en constituait pas moins, suivant Zaccharias Topelius, une des deux unités du royaume (3) ».

(1) Getz, *Das staatsrechtliche Verhältniss zwischen Finland und Russland*, Leipzig, 1900, p. 1.

(2) *Op. cit.*, p. 8.

(3) Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 10, qui ajoutent, n. 4 : Cette égalité de la Suède et de la Finlande est bien mar-

Les premières années du xvii^e siècle furent une époque de prospérité relative et surtout d'important développement pour la Finlande, sous Charles IX d'abord et surtout sous son Fils Gustave-Adolphe, qui agrandit et assura le duché contre les Moscovites du côté de la Néva. Ce fut ce roi qui donna le gouvernement général au comte Per Brahe, le fondateur de l'Université d'Abo (1640) et de nombreuses écoles. Dans le même temps, l'imprimerie était introduite en Finlande : la culture intellectuelle y prenait un essor inconnu et le gouverneur donnait l'exemple d'une administration modèle.

Sous Charles IX, les Russes envahirent de nouveau la Finlande, mais sans pouvoir s'emparer de villes importantes. Ce fut le signal de dures tracasseries pour les populations orthodoxes restées finlandaises, favorables à leurs coreligionnaires. Une bonne partie dut émigrer. La paix de Kardès (1661) fut conclue entre la Russie et la Suède.

Jusqu'à la fin du règne de Charles XI, la principauté jouit de la paix. Elle eut pourtant à supporter les charges militaires de la guerre de Prusse en 1678, que lui imposèrent ses Etats provinciaux réunis pour la dernière fois en 1676.

quée dans le titre même du vieil ouvrage du suédois Michael Vexionius : *Epitome descriptionis Sueciæ Gothiæ, Feuningiæ et sub-jectarum provinciarum*, cité par Danielson, *Finlands vereinigung mit dem Russischen Reiche*, p. 97.

Mais bientôt les guerres de Charles XII furent pour la Finlande une occasion de terribles souffrances. Tandis que les troupes finnoises guerroyaient au loin avec Charles, leur patrie épuisée par les levées continuelles, se trouva livrée sans défense aux Russes. Ceux-ci y pénétrèrent, prirent Nøteborg en 1702, Borga en 1708 et Viborg en 1710. Le gouverneur, Carl Nieroth, actif et énergique, malgré de nouvelles levées d'hommes et son habileté à porter la guerre en Russie ne put reprendre cette importante place. Bientôt sa mort permit aux Russes un retour offensif. Le pays fut occupé, pillé, ravagé, et une partie du peuple emmené en captivité par les conquérants. Le traité de Nystad (1721), survenu après la mort de Charles XII, donna à Pierre le Grand, la Livonie, l'Esthonie, l'Ingrie et une partie de la Karélie. Les Moscovites possédaient enfin l'objet de leurs anciennes convoitises, plus envié encore depuis la fondation, au bord de la Néva, de la future capitale.

Le règne d'Ulrique-Eléonore et de Frédéric de Hesse fut d'abord réparateur. Les coups portés aux classes riches sous Charles XI par la confiscation avaient laissé sans contrepoids le despotisme épuisant de Charles XII. Le pays respira, lors de l'établissement du régime parlementaire et des importantes réformes financières opérées de 1725 à 1729 par les commissions royales suédoises. La langue finnoise fut reconnue comme la langue quasi officielle et le

code suédois publié en finnois. Mais, en 1741, la Suède ayant aidé la tzarine Elisabeth à s'emparer du trône en lui envoyant une armée finlandaise, la nouvelle souveraine se tourna contre son alliée en offrant à la Finlande de la reconnaître comme Etat indépendant (1) (1742). L'offre flatteuse fut faite à la Finlande par un Manifeste daté de Moscou, le 18 mars 1742, où la tzarine met en opposition la politique agressive de la Suède et la politique de la Russie qui n'a qu'un seul désir : vivre en paix avec ses voisins. Elle affirme aux Finnois qu'elle ne convoite pas un pouce de leur territoire, mais désire les délivrer du joug de la Suède. Elle veut faire de la Finlande un Etat indépendant, une « barrière et une frontière » entre elle et la Suède, jouissant de sa constitution avec ses droits, privilèges et libertés (2).

Les Finnois refusèrent d'agréer cette proposition.

Le manifeste fut suivi de l'envahissement de la Karélie. Les habitants se défendirent, mais l'armée cernée dans Helsingfors dut capituler en août 1742, tandis que les Finlandais notables émigraient en Suède.

Le seul avantage que put obtenir la Russie de la Suède vaincue, fut donc tout d'abord la cession du gouvernement de Viborg, c'est-à-dire ce qui restait à la Suède de la province finlandaise de Karélie.

(1) V. sur le manifeste Danielson, *Finlands vereinigung mit dem russischen Reiche*, p. 23.

(2) Fisher, *Finland and the Tzars*, ch. II, p. 12 et suivantes.

Le 7 avril 1743, le traité d'Abo fit cesser l'occupation russe en arrachant de nouveaux territoires à la grande principauté. La Karélie reçut, en même temps qu'elle passait sous la domination russe, la promesse impériale, consignée déjà à Nystad et renouvelée alors, de respecter la religion, les lois et les coutumes finnoises.

La tzarine, en effet, comprit que la tolérance était le moyen de se concilier les habitants d'un pays aussi imprégné, dans ses institutions et dans ses mœurs, de l'esprit suédois.

Mais la Karélie perdit, peu à peu, tout le bénéfice de ces réserves : oublieux, non seulement de leurs promesses mais encore de l'intérêt général, les tzars partagèrent cette province entre plusieurs seigneurs russes. Ceux-ci, imprégnés des idées féodales, voulurent imposer le vasselage aux paysans finlandais, jusqu'à ce jour libres dans leurs personnes et dans leurs terres ; ces nouveaux propriétaires arrachèrent à leurs serfs une redevance féodale semblable à celle des paysans russes (1).

Cependant, instruits par la dernière guerre, les Suédois songèrent à fortifier le pays, et la forteresse de Sveaborg, notamment, fut construite pour protéger la rade et la ville d'Helsingfors. Ces mesures militaires furent accompagnées de nombreuses mesures

(1) Bernardini, *La Finlande*, article publié dans le *Mercure de France*, juillet 1900, p. 68.

de réorganisation intérieure financières ou économiques. Entre temps, Gustave III succéda, en 1871, à Adolphe-Frédéric, son père : Il rétablit plusieurs villes en Finlande et réorganisa fortement l'armée.

Mais l'idée d'une Finlande indépendante, telle qu'en 1742 la voulait reconnaître la tzarine Elisabeth, faisait son chemin dans les esprits (1) ; des membres de l'aristocratie, soulevés, essayèrent de provoquer la séparation de la Suède et de la Finlande pour la placer sous le protectorat de Catherine II. Des officiers finlandais et suédois s'étaient mis à la tête du mouvement. Catherine avait même approuvé de sa main (2) un projet ayant pour titre : *Précis d'un tableau sur l'équilibre du Nord considéré dans le projet de rendre la Finlande indépendante*. C'était l'œuvre du général finlandais (3) Sprengtporten.

Gustave averti des pourparlers engagés et des négociations entamées, après l'arrivée à Saint-Petersbourg de Sprengtporten qui devait y être fortement

(1) V. sur ces projets séparatistes et ce mouvement en faveur de l'indépendance de la Finlande, le très lumineux exposé qu'en a fait Danielson dans son livre (Helsingfors, 1890), traduit du suédois, *Finlands Vereinigung mit dem Russischem Reiche*, p. 50 et suiv.

(2) Catherine avait inscrit de sa main cette annotation sur le travail de Sprengtporten : « Si le projet de l'indépendance de la Finlande était une question, la réponse que ce projet n'est pas contraire aux intérêts de la Russie, ne serait pas difficile à trouver. » Danielson, *Finlands Vereinigung*, p. 32.

(3) Ce document est conservé dans les Archives de l'empire de Russie.

aidé par son parent Jagerhorn (1), en devança et arrêta l'issue en réclamant la restitution des provinces enlevées à la principauté et la guerre fut déclarée. L'armée suédoise était nombreuse et Catherine engagée dans la guerre de Turquie. Néanmoins, la campagne fut malheureuse pour les Suédois dont la flotte revint à Sveaborg après la bataille de Hogland. D'autre part, après une marche longue et pénible, un grand mécontentement éclata parmi les officiers finlandais de l'armée. Ils prétextaient que la Diète n'avait pas donné son consentement à la guerre. Plusieurs même se conjurèrent et ouvrirent des négociations avec la Russie, tandis que le roi, rappelé en Suède par l'attaque du Danemark, laissait l'armée inactive au camp d'Anjala.

Cet état d'esprit qui pourrait sembler étrange au premier abord est facilement expliqué par la formation, en Finlande, d'un parti national qui, n'osant plus compter sur la Suède pour la défendre, espérait dans la Russie pour réaliser leur indépendance. Zacharias Topelius exprima ce sentiment dans un de ses poèmes, où il dit que la Finlande était fatiguée d'être « le bouclier ensanglanté de la Suède ».

Or, à la fin de décembre 1788, au début de la guerre suivie contre la Suède, Catherine avait soumis au Conseil d'Etat russe qui l'approuva, un plan de né-

(1) Danielson, *op. cit.*, p. 32 et suiv.

gociations qu'elle comptait proposer aux Finlandais. Ceux-ci furent assurés qu'ils pouvaient compter sur « la gracieuse protection de Sa Majesté », et que s'ils désiraient vraiment mettre fin le plus tôt possible aux misères de la guerre et jouir de la paix dans l'indépendance, ils devaient, par la persuasion ou autrement, obtenir que l'armée suédoise quittât la Finlande. A cet effet, ils devaient convoquer leur propre Diète, se déclarer indépendants, et promulguer une constitution nouvelle. Sa Majesté confirmerait solennellement et pour toujours leur décision, et si le roi de Suède et son armée s'opposaient à cette affirmation d'indépendance, l'impératrice ordonnerait à son armée de « soutenir ceux qui aimaient leur pays (1) ».

Les avances de Catherine II ne devaient pas plus être couronnées de succès que celles de son aïeule Elisabeth. Si, en Finlande, quelques personnalités considérables inclinaient vers la Russie, la masse du peuple ne montrait nul désir de profiter des offres de Catherine ; aussi bien ces avances restèrent sans effet.

Mais, suivant la très juste remarque qui en a été faite, l'idée que la Finlande devait former un Etat distinct, séparé de la Suède, séparé aussi de la Russie, ne devait pas être abandonnée. Elle était destinée, tout au contraire, à durer et à s'incorporer aux tradi-

(1) Fisher, *Finland and the Tzars*, chap. II, et Danielson, *op. cit.*, p. 42.

tions politiques de la Russie. Aussi bien, dans les circonstances où il intervint et qui seront ultérieurement rapportées, Alexandre I^{er} n'eut qu'à s'inspirer de la politique de ses prédécesseurs pour adresser à la Finlande des propositions pleines de bienveillance : ce prince n'a pas, en effet, comme le prétendent les auteurs russes, et en particulier M. Ordine, révolutionné la politique de l'Empire (1).

Cependant le roi Gustave, déployant une extraordinaire énergie, se débarrassait en peu de temps du Danemark, retournait punir l'indiscipline ; puis, profitant des pouvoirs et des subsides qu'une Diète démocratique lui avait donnés, préparait une nouvelle campagne, enfin, reprenait l'offensive contre les Russes (1789). Il fut vainqueur à Porrassalmi et à Parlumacki, mais, peu après, il dut évacuer le territoire russe sur lequel il s'avancait. L'année suivante, après quelques succès, il essuya une défaite sanglante à Viborg et perdit de nombreux navires ; en revanche, quelques mois plus tard, il anéantissait, à Svenskund, la flotte russe et concluait la paix de Vœrvelœ (août 1790), maintenant et consolidant les positions respectives qui étaient celles des belligérants avant la guerre.

Tel est le résumé, présenté dans ses grandes lignes, de l'histoire finlandaise jusqu'au jour où la Russie vic-

(1) K. Ordine, *La soumission de la Finlande*. Des extraits de cet ouvrage écrit en russe, sont rapportés dans *Fisher*, p. 14.

torieuse devait trancher à jamais les liens déjà si lâches qui unissaient le Grand-Duché de Finlande à la Suède. Comme on a pu le voir, pendant tout ce temps un loyalisme sans défaillance fut la ligne de conduite du peuple finlandais qui, à travers les ravages des guerres, et malgré les propositions bienveillantes de la Russie, resta fidèle à sa métropole. Parlant pour le long temps durant lequel la Finlande fut rattachée par des liens politiques à la Suède, M. Delpech (1) dit justement : « Toujours, tandis qu'elle était ainsi sous la dépendance d'une autre nation, dont elle défendit constamment le drapeau et l'honneur » avec la fidélité têtue d'un gars breton mourant dans un branle-bas sur son banc de quart, elle fut la victime des armées sinon de l'administration russes », et, plus loin, faisant allusion au moment où, pour la Finlande unie à la Suède, toute résistance contre les Russes devint impossible, il porte de la situation cette appréciation judicieuse : c'est seulement « par le fait des circonstances (que) la Finlande grave et tenace se trouva déliée de ses serments de fidélité envers la Suède, dont elle avait appris le sentiment du droit et l'habitude de l'indépendance, reçu le christianisme, la civilisation et les garanties constitutionnelles ».

(1) Delpech *op. cit.*, p. 11.

CHÂPITRE II

LA CONDITION JURIDIQUE DE LA FINLANDE SOUS LA DOMINATION SUÉDOISE

Avant d'aborder l'histoire de la campagne de 1808, c'est-à-dire la prise de possession définitive de la Finlande par la Russie, nous arrêterons un instant ce récit. Il est nécessaire, nous semble-t-il, de déterminer ici la situation politique du Grand-Duché de Finlande dans le royaume de Suède. C'est chose peu aisée, car aucun texte précis ne peut nous servir de guide. Sa position géographique qui le séparait de la plus grande partie du royaume, les différences dans la race et dans la langue, aussi bien que dans ses traditions nationales, le tenaient éloigné de la Suède. Les Suédois se l'étaient juxtaposé, mais non pas assimilé.

En droit, la Finlande était bien une province suédoise, tant par son organisation politique que par son organisation administrative. Les lois qui la régissaient

étaient les lois suédoises (1). Certains fragments de lois provinciales, du xii^e et du xiv^e siècle : le Code du pays, de 1442 (*landslagen*), nous montrent le roi comme chef du pouvoir, mais obligé de prendre conseil et de gouverner le royaume avec le concours des Suédois de naissance.

Il y avait en Finlande (parce qu'il y avait en Suède) un roi bien extraordinaire pour l'époque, « un roi maître du pouvoir, mais lié par la loi, un peuple libre, mais soumis à la loi ».

Ce furent ensuite les « déclarations » de Charles XI et de Charles XII qui donnèrent au souverain, à l'exclusion de tout autre, le pouvoir législatif. A l'époque dite de la « liberté » avait succédé l'époque de l'« absolutisme ».

Ce fut une courte période d'absolutisme, tous les pouvoirs étant mis dans les mains du roi. Elle fut ouverte par deux déclarations de 1680 et de 1682.

Mais bientôt, le coup d'Etat de Gustave III en 1772 revint mettre les choses en place, tandis qu'il dotait la Suède d'institutions analogues aux institutions anglaises. Cependant, avant cet événement, la Suède et la Finlande avaient connu un autre régime et en avaient souffert.

Les Etats devinrent les véritables dépositaires du

(1) *Constitution du grand-duché de Finlande*. Actes officiels, p. 41 et suiv. et Introduction, p. 11 et suiv.

pouvoir, en ce sens que le roi ne pouvait que sanctionner les lois qu'ils édictaient ; de même, dans l'administration du pays : le roi devait « gouverner le royaume avec et non pas sans, encore moins contre l'avis du Conseil de Royaume ». Tel fut le droit qu'établissent notamment les garanties royales de 1719 et de 1720, la loi organique de la Diète de 1723, sus citée. Mais cette suprématie des Etats n'aboutit qu'à jeter un trouble considérable dans les affaires, tant intérieures qu'extérieures, aussi elle amena une réaction qui se traduisit dans le coup d'Etat de 1772. Celui-ci obtenait, bientôt, une confirmation législative dans la forme du gouvernement (Regérings-form) du 21 août 1772 : « proclamée par les Etats « comme une loi fondamentale inviolable et sainte » et par le roi « comme une loi fondamentale et inviolable », rétablissant le droit public sur la base de l'ancienne loi ».

Dans cet acte, les prérogatives du pouvoir royal et de la Diète sont déterminées avec soin : le prince gouverne lui-même et les Etats partagent avec lui le pouvoir législatif. « Ce n'est plus aux Etats comme dans la période de liberté, ni au roi comme dans la période d'absolutisme, qu'appartient le pouvoir, réparti maintenant entre les Etats et le roi. » A la suite de l'attentat connu dans l'histoire suédoise sous le nom de ligue d'Anjala, l'Acte de l'Union et de Sûreté (*Förenings-och Säkerhetsakt*) du 21 février et du 3 avril 1789, accepté par la Diète comme « loi fonda-

mentale, inviolable et immuable » développa les pouvoirs du roi désormais maître absolu de la politique étrangère et possesseur exclusif du droit d'initiative en matière de législation.

Alors, « l'ancien principe que le consentement des Etats était nécessaire en matière législative restait intact. Même l'ancien droit du peuple de régler l'assiette de l'impôt était expressément reconnu (1) ».

C'est dire que le régime social suédois resta le même : un roi lié par la loi et les Etats, représentants du peuple, chargés de la législation (2).

Or, la Finlande subit les contre-coups de ces diverses modifications. Dès le début de la domination suédoise elle jouit, en effet, de libertés constitutionnelles inconnues à l'époque, partout ailleurs, non seulement dans les provinces, mais même au sein des nations, l'Angleterre seule exceptée.

En effet, à partir du xiv^e siècle, elle avait ses représentants dans les Etats suédois et, par eux, concourait, soit à l'œuvre législative commune, soit à l'élection du souverain. « Partie du royaume suédois, elle a la même Constitution politique, les mêmes lois civiles et la même économie publique, et le droit suédois devint ainsi pour le peuple finlandais

(1) Michoud et de Lapradelle, p. 13.

(2) V. sur le droit public suédois l'Introduction à la *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 6 et suiv.

le droit national et non un droit étranger (1). » En tout cas, il ne fait pas de doute que la Finlande était, au point de vue juridique, une province suédoise.

En revanche, dans la réalité des choses, la situation du Grand-Duché était bien différente. On peut dire de celui-ci, en effet, qu'il formait une unité territoriale distincte (2). Ce particularisme était né de bien des causes dont voici les principales : la séparation d'une mer, d'une part, l'opposition des races, des langues et des intérêts d'autre part, mais surtout une vie nationale intense que rien ne pouvait atteindre ni diminuer.

La Suède s'était, semble-t-il, rendu compte de cet état de choses, car elle avait, dès 1581 (3), accordé à cette province le titre de Grand-Duché. A vrai dire, ce fait ne saurait prouver que de ce jour la Finlande avait une condition juridique particulière ; mais, en tout cas, il est suffisant à montrer que le pays menait, en fait, sinon en droit une existence propre (4).

D'ailleurs, ces dispositions libérales du gouvernement suédois à l'égard des Finnois s'affirmèrent d'une manière constante. La preuve en ressort surabondamment d'un certain nombre de documents dont la

(1) Introduction à la *Constitution du grand-duché de Finlande*, page 17.

(2) *Idem*.

(3) V. *supra*, p. 23.

(4) F. Moreau, *La question finlandaise*, dans la *Revue du droit public*, n° 1, sept.-octobre 1900, p. 194.

connaissance et la consultation sont très facilitées par les recueils publiés à l'occasion du récent conflit russo-finlandais (1). Recommandation y est faite aux prêtres de se servir, pour l'instruction des Finnois, de la langue de ces derniers. Rappel y est fait aux fonctionnaires de faire usage de la langue finnoise dans leurs rapports avec les Finnois.

Bien plus, la Finlande avait, pour se défendre, des milices locales qui, nombre de fois, portèrent secours aux troupes suédoises. Le dualisme de mœurs et d'institutions est indéniable.

Enfin, les documents officiels eux-mêmes en portent comme la tacite reconnaissance et témoignent de son autorité. On trouve, en effet, dans des lois générales une désignation distincte des Suédois et des Finlandais. Ainsi « le Rigt de l'ordre de la Noblesse » (1626) déclare que toute la noblesse de Suède et de Finlande sera représentée à la Diète ; les « Privilèges de la noblesse » édictent que le régiment des gardes nobles ne pourra jamais servir hors les frontières de la Suède et de la Finlande ; le « Manifeste royal de 1789 à l'ordre des paysans » parle des droits et des franchises suédois et finlandais.

(3) Deux volumes in-8 (Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, Bellais, 1900), intitulés, l'un : *La Constitution du grand-duché de Finlande* (199 p.) ; l'autre : *Diète de Finlande en 1899. Réponses des Etats aux propositions impériales concernant le service militaire personnel* (245 p.).

Ces divers exemples sont cités dans *la Finlande au XIX^e siècle* (1).

En somme, « il y avait donc bien en Finlande, comme le fait remarquer M. Michelin, les germes d'une existence nationale indépendante ; mais la conscience ne s'en éveilla pas chez le peuple, tant que dura l'association intime avec la Suède ».

Arrivons donc maintenant aux circonstances qui permirent à la Finlande d'obtenir d'Alexandre I^{er}, son vainqueur, une véritable individualité politique.

(1) *La Finlande au XIX^e siècle*, par une réunion d'écrivains et d'artistes finlandais, p. 89.

DEUXIÈME PARTIE

La Finlande et la Russie

CHAPITRE PREMIER

L'INCORPORATION DU GRAND-DUCHÉ DANS L'EMPIRE
RUSSE. LA DIÈTE DE BORGA ET LE TRAITÉ DE FRE-
DERIKSHAMN.

A Alexandre I^{er} était réservé d'achever la conquête de la Finlande, et d'atteindre ainsi le but proposé à la tenace politique slave. Ce dessein n'avait point, d'ailleurs, échappé à Napoléon I^{er}. Tout d'abord celui-ci donna, à Tilsitt, en 1807, une formelle adhésion au projet, qui était celui du Tzar, d'incorporer la Finlande ; mais, l'année suivante, le 2 février 1808, il avait changé d'avis ainsi qu'en témoigne la lettre suivante écrite par lui à l'Empereur de Russie : « Il est impossible à Votre Majesté d'éloigner les Suédois de sa capitale et d'étendre de ce côté, comme elle le désirerait, les frontières de la Russie. » A titre de compensation, d'ailleurs, il proposait aux Russes l'aide

des armées françaises et autrichiennes contre l'établissement des Anglais aux Indes (1). — Cependant, quelques jours plus tard, le Tzar prit prétexte du refus de Gustave IV d'accéder au Blocus continental pour faire envahir la Finlande sans déclaration de guerre, le 21 février 1808. Les troupes étaient conduites par le général Buschoevden. L'armée suédoise, commandée par Klingspor, feignit de résister ; mais elle battit bientôt en retraite, si bien que le 20 mars suivant, le Tzar fit savoir aux puissances qu'il avait fait entrer dans ses domaines l'ancienne province suédoise de Finlande. Désormais celle-ci devait être considérée « comme une province conquise par ses troupes et qu'il incorporait pour toujours à son empire ». N'était-ce point une violation formelle de tous les principes du Droit International qui subordonne la régularité de l'envahissement d'un pays à une déclaration de guerre préalable et celle d'une annexion de territoire à la conclusion préliminaire d'une convention de paix ou d'un traité de cession. Dans de semblables circonstances, l'annexion de la Finlande par la Russie n'était pas autre chose qu'une confiscation brutale et illégitime (2).

« Par ailleurs, à Napoléon, Alexandre écrivit pour

(1) V. T. Lebedew, *Vers l'Inde*, dans la *Revue bleue* du 2 décembre 1899, p. 721.

(2) Despagnet, *La question finlandaise au point de vue juridique*, Paris, 1900, page 19.

confirmer sa déclaration officielle générale : « J'ai déclaré la Finlande suédoise province russe. Comme Votre Majesté l'a très bien jugé, la sûreté de ma capitale l'exigeait (1). »

Après s'être adressé à l'Europe, le vainqueur se tourna vers les Finnois ; mais, vis-à-vis d'eux, le ton impérial change : Alexandre I^{er} ne parle plus en tzar autocrate et en monarque indépendant, mais seulement en souverain animé d'intentions pacifiques et conciliantes. Dès le 18 février, avant même l'invasion, il avait invité les Finnois, sans grand succès du reste, à députer à Abo quelques notables pour conférer avec lui des affaires publiques, et cela en suivant la procédure employée pour la constitution et le fonctionnement des Diètes suédoises. — Après la conquête, il les exhorte à ne pas prêter main-forte à leur métropole, mais plutôt à mettre bas les armes et à venir prêter serment de fidélité à leur nouveau souverain, lequel, en retour, donnera confirmation des droits et privilèges dont chaque ordre jouissait depuis un temps immémorial. A ces instances cédèrent quelques villes et villages au profit desquels furent tenues les promesses impériales. Mais la majorité des habitants, ou prirent la fuite pour ne pas obtempérer aux sollicita-

(1) Elenew, *Les prétentions des séparatistes finlandais*, p. 103 et suivantes.

tions russes, ou marchèrent avec les troupes suédoises pour résister à l'envahisseur.

Cet insuccès ne modifia cependant pas les dispositions bienveillantes du Tzar : le 5/17 juin 1808, il adressa aux Finlandais un manifeste d'où nous extrayons ce qui suit :

« Selon les décrets de l'Être suprême, qui a béni Nos armes, Nous avons réuni pour toujours à l'empire de Russie la province de Finlande. Nous avons appris, avec le plus grand plaisir, que les habitants de cette province ont juré un serment solennel, gage de leur fidélité et de leur dévouement éternel à la Couronne de Russie. De notre côté, nous avons pris l'engagement sacré de maintenir intacte et sans changements cette province, qui Nous est échue selon l'arrêt de l'Être suprême, dans une réunion éternelle à l'empire de Russie.

« Les habitants de la Finlande maintenant conquise ont désormais pris rang parmi les peuples soumis au sceptre russe, et formant un empire. Il n'y a que la volonté et la décision du Tout-puissant qui puisse les détacher de ce grand ensemble. Nous espérons que cette providence de Dieu qui a assisté et protégé nos braves soldats dans la conquête de cette province nous aidera dorénavant aussi à la conserver sans changement.

« Habitants de la Finlande : que ce principe règne à jamais dans vos cœurs. De nombreux peuples vivent contents et heureux sous la protection de Notre

sceptre. Le bonheur et le bien de chacun Nous tient à cœur. Vous aussi, vous faites dès maintenant partie de Notre empire. Par conséquent Vous avez acquis les mêmes droits à Notre sollicitude et à Notre bienveillance. Les vieilles lois et privilèges de votre pays seront inviolablement maintenus. »

Ces alléchantes promesses n'arrêtèrent pas la lutte. Avec l'été, les armées de Suède et de Finlande reprirent l'offensive et alors remportèrent plusieurs victoires. Le début de la campagne avait été marqué, en effet, pour les troupes impériales, par une série de défaites : en essayant d'atteindre Klingspor, commandant en chef de l'armée finno-suédoise qui fuyait devant l'invasion, les Russes étaient arrivés au sud jusqu'à Abo, au nord-ouest en Ostrobothnie.

Mais bientôt, sous l'effort de l'armée russe conduite par d'habiles généraux et renforcée de nouveaux bataillons, les troupes suédoises et finlandaises furent obligées de battre en retraite vers la Tornea et après l'avoir franchie, de rentrer en Suède. Alors, abandonnée par la Suède, l'armée finlandaise finit par succomber à Kalix (25 mars 1809).

Les souvenirs héroïques de cette guerre, où les Finlandais se défendirent avec tant de courage, ont inspiré au poète Runeberg ses *Récits du sous-lieutenant Stal*.

Le 17 septembre 1809, fut conclu le traité de Frederikshamn entre la Russie et la Suède.

L'article 4 fixait, ou mieux, confirmait la situation de droit international. Il y est dit :

« Sa Majesté le Roi de Suède, tant pour Elle que pour Ses Successeurs au Trône et au Royaume de Suède, renonce irrévocablement et à perpétuité, en faveur de Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies et de Ses Successeurs au Trône et à l'Empire de Russie, à tous Ses droits et titres sur les Gouvernemens ci-après spécifiés, qui ont été conquis par les armes de Sa Majesté Impériale dans la présente guerre sur la Couronne de Suède, savoir les Gouvernemens de Kymmenegard, de Nyland et Tavastehus, d'Abo et Bjoerneborg, avec les Iles d'Aland, de Savolax et Karelie, de Wasa, d'Uleaborg, et de la partie de Westrobothnie jusqu'à la rivière de Tornea, comme il sera fixé dans l'article suivant sur la démarcation des frontières.

« Ces Gouvernemens avec tous les habitans, villes, ports, forteresses, villages et îles, ainsi que les dépendances, prérogatives, droits et émolumens, appartiendront désormais en toute propriété et Souveraineté à l'Empire de Russie et lui restent incorporés.

« Pour cet effet Sa Majesté le Roi de Suède promet et s'engage de la manière la plus solennelle et la plus obligatoire tant pour Elle que pour Ses Successeurs et pour tout le Royaume de Suède, de ne jamais former aucune prétention directe ou indirecte sur les dits Gouvernemens, Provinces, Iles et Territoires, dont tous les habitans seront, en vertu de la dite renonciation, dégagés de l'hommage et serment de fidé-

lité, qu'ils ont prêté à la Couronne de Suède ».

L'article 6, qui visait la situation intérieure, ne fait aucune réserve en faveur des sujets :

« Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies ayant déjà donné les preuves les plus manifestes de la clémence et de la justice avec lesquelles Sa Majesté a résolu de gouverner les habitants des pays qu'Elle vient d'acquérir, en les assurant généreusement et d'un mouvement spontané du libre exercice de leur religion, de leurs droits de propriété et de leurs *privileges*, Sa Majesté Suédoise se voit par là dispensée du devoir, d'ailleurs sacré, de faire des réservations là-dessus en faveur de ses anciens sujets. »

C'est court et peu ; mais, quoique la chose soit inadmissible en droit, il n'en est pas moins vrai, qu'en fait, la séparation de la Finlande et de la Suède était depuis longtemps consommée. Des actes nombreux et significatifs étaient intervenus entre le vainqueur et les vaincus encore sujets du roi de Suède. Ces derniers, ainsi que le peut faire une collectivité politique indépendante avaient disposé de leur sort sans même consulter leur souverain incontestable (1) et avaient fixé eux-mêmes les conditions dans lesquelles la Russie s'adjoindrait le Grand-Duché.

(1) Despagnet, *op. cit.*

Que conclure des expressions « céder en toute propriété et souveraineté » ? J'estime que l'on ne saurait y voir la détermination du *status* juridique de la Finlande. A la Russie seule appartenait le droit de décider si elle ferait de la Finlande une nouvelle province, ou un Etat en union réelle avec elle. La Suède ne pouvait être partie dans un acte semblable ; du reste, elle s'était dégagée en faisant inscrire dans le traité une clause que nous citerons dans un instant.

Borga avait devancé Frederikshamn : Russes et Finlandais avaient réglé leurs rapports réciproques. Juridiquement il pouvait en être ainsi. En effet, on ne peut contester à un souverain le droit de contracter avec un pays étranger à son royaume ou à son empire, par suite, on ne peut nier la validité des promesses d'engagements pris à cette occasion. Mais, a-t-on objecté avec une apparence de justesse, pourquoi ne retrouve-t-on pas les promesses faites par le Tzar à Borga enregistrées dans le traité de paix où lui-même était encore partie ? Une garantie aussi importante que celle accordée aux lois fondamentales finlandaises eût dû, semble-t-il, y figurer. Cependant, il n'en a rien été : là où l'on aurait pu s'attendre à trouver une stipulation nette et explicative, l'on ne rencontre qu'une formule aux termes plus abondants ou redondants que serrés et formels : « Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies ayant donné déjà les preuves les plus manifestes de la clémence et de la

justice avec lesquelles Sa Majesté a résolu de gouverner les habitants qu'Elle vient d'acquérir, en les assurant généreusement et d'un mouvement spontané du libre exercice de leur religion, de leurs droits de propriété et de leurs privilèges, Sa Majesté Suédoise se voit par là dispensée du devoir d'ailleurs sacré, de faire des réservations là-dessus en faveur de ses anciens sujets. »

Quel que soit le caractère lâché du texte diplomatique, cependant, la portée de ses derniers mots ne peut échapper à une critique consciencieuse. D'une part, en effet, il est impossible d'y voir autre chose qu'une allusion aux actes antérieurs intervenus avant et pendant la Diète de Borga et d'autre part, il est tout aussi inadmissible de soutenir qu'Alexandre ignorait l'existence des lois suédoises : la preuve en est que peu après, en 1811, il n'hésita pas à rayer de l'Instruction du Gouverneur général certains articles contraires à la section 8 de la *forme de gouvernement de 1772*.

Du reste, différents faits connexes à l'entente russo-suédoise, racontés par Danielson (1), et relevés dans la brochure de MM. Michoud et de Lapradelle (2) confirment notre argumentation.

La discussion qui s'éleva entre les deux plénipotentiaires suédois et russes est des plus significative.

(1) Danielson, *op. cit.*, p. 170.

(2) Michoud et de Lapradelle, p. 11 et suiv.

Stedingk, l'agent suédois insista beaucoup pour faire insérer dans le traité un article qui « assurât à la Finlande la liberté de son culte, ses lois et ses privilèges ». A l'appui de sa thèse, il rappelait les clauses de plusieurs traités où une cession de territoire était accompagnée de réserves protectrices des droits des sujets abandonnés. A quoi le diplomate russe Rumjantzoff répondit par une fin de non recevoir absolue, dont peu de jours après il donna lui-même les raisons dans une lettre à l'Empereur : « Je ne disconviens pas, dit-il, qu'il ne citait juste ; mais il me fut aisé de lui montrer le peu d'analogie de toutes les acquisitions précédentes à celles que venait de faire Votre Majesté Impériale. Elle avait conquis l'amour des Finlandais ; Elle s'est présenté à eux comme leur maître avant le traité, Elle a reçu Elle-même le serment de leur fidélité, Elle a ouvert, comme leur souverain, les Etats du Grand-Duché. »..... « Cet argument m'a bien servi. »

A notre argumentation aussi il peut servir : si le Tzar a agi comme il l'a fait, c'est qu'un lien quelconque l'unissait à la Finlande et qu'il avait reçu de quelqu'un l'investiture de son pouvoir. Or, de qui, si ce n'est de la nation finlandaise elle-même représentée par ses quatre Ordres ? A cet égard, il est évident, malgré les dénégations de MM. Ordine et de Martens, que le Tzar, bien avant le traité, parla, en Finlande, au lieu et place du roi de Suède.

Rumjantzoff dit encore : « Mon principe était de montrer Votre Majesté comme maître de la Finlande avant le traité. »

Le fait est donc incontestable. Mais qu'en est-il au point de vue du droit ? D'après les règles du Droit international public, la première des conditions de validité pour les traités, comme pour les contrats de droit civil, est la capacité des parties contractantes. De ce chef, peuvent librement contracter, d'une part, les Etats qui n'ont pas abandonné à une autre collectivité indépendante le soin de leurs relations internationales ; d'autre part, certaines individualités juridiques reconnues ou créées par le concert des puissances.

Dans le problème qui nous occupe, la capacité de négocier ne pouvait indiscutablement appartenir qu'à la Russie et à la Suède. A la Suède, et à la Suède seule revenait le droit et le devoir de parler au nom de la Finlande. L'a-t-elle fait ? Oui, mais en face de l'attitude prise par la Russie, il ne lui restait qu'à signer sa renonciation à tous ses droits antérieurs sur le Grand-Duché et confirmer, ou mieux, sanctionner juridiquement l'état actuel des choses. Elle le fit et on ne peut rien voir, ni lire de plus dans cette convention.

Aussi la déduction de M. Ordine est-elle inadmissible lorsqu'il dit : « Les rapports entre les deux parties se trouvent dans le traité de paix de Frederikshamn, par lequel le roi de Suède a cédé au Tzar tous les droits qu'il avait possédés auparavant sur la Fin-

lande. Ce pays est donc purement et simplement une province de la Russie ; et comme dans le reste de l'empire, c'est en dernière instance, le Tzar qui y commande selon son bon plaisir. »

Je crois, avec bon nombre d'auteurs, que cette interprétation est erronée, car elle s'attache plus aux termes employés qu'au fond même des choses : les rapports russo-suédois ne pouvaient être réglés que dans un traité et ils l'ont été : les rapports russo-finnois n'avaient pas à être discutés à Frederikshamn puisqu'ils avaient été établis plus ou moins régulièrement en droit, mais réellement en fait dans une entente intervenue préalablement entre le Tzar et la nation finnoise.

Cette entente — dont nous établirons tout à l'heure les termes — était d'ailleurs telle, qu'elle rendait impossibles les protestations de la Suède, et c'est justement que l'on a dit, au sujet des circonstances dans lesquelles elle intervint, que la Suède, au lieu de réclamer, était bien plutôt obligée de faire une reconnaissance formelle du nouvel état de choses ; ce qui limite extraordinairement la portée du traité de Frederikshamn à l'encontre des partisans de l'autonomie finlandaise (2). Lorsque le traité de Frederikshamn fut signé avec la Suède, plusieurs mois après, le

(1) Delpech, *op. cit.*, p. 13.

(2) Pillet et Delpech, *op. cit.*, p. 11.

17 septembre 1809, le conquérant avait créé une situation absolument nouvelle, ayant convoqué les représentants de ses nouveaux sujets conformément à l'ancien ordre de choses et réglé directement avec eux les rapports qu'il entretiendrait désormais avec la Finlande.

Comme nous l'avons indiqué au cours de cette analyse, bien avant la conclusion du traité de Fredrikshamn, pendant la durée même des hostilités, Alexandre I^{er} avait inauguré sa politique d'habile persuasion. En s'adressant à la Finlande directement, l'empereur semblait la considérer comme une province autonome, puisque, toujours en guerre avec la métropole, il faisait à la nation finlandaise des propositions pacifiques. Cependant, dans la circonstance, les Finnois étaient réduits à une alternative singulièrement cruelle : poursuivre la résistance, c'était marcher à l'écrasement ; cesser la lutte, c'était abandonner la Suède. Que pouvaient-ils faire raisonnablement ?

La liberté d'action d'un vaincu est singulièrement limitée !

Certes, au point de vue strictement juridique, agréer les avances russes, c'était oublier l'union réelle et séculaire qui unissait la Finlande et la Suède ; c'était trahir celle qui lui avait apporté la religion et la civilisation.

Mais, d'autre part, les représentants du pays, dé-

fenseurs de l'intérêt national, devaient, avant tout, sauver la patrie. La sauveraient-ils, si, esclaves de l'union, ils mouraient pour la Suède qui, tant de fois au cours du siècle, avait été incapable de les défendre et qui, aujourd'hui, se débattait dans une révolution intérieure dont Gustave IV devait être la victime. Aussi bien, n'était-ce pas assurer l'avenir du pays que d'accepter l'offre de sécurité et d'indépendance faite par la Russie ?

C'est ainsi que, contrainte par les événements, la Finlande écouta les propositions impériales. Ces pourparlers, au point de vue du droit international, sont incontestablement irréguliers ; mais ils prouvent clairement tout au moins que la Finlande était considérée par le Tzar pollicitant comme une personnalité juridique, indépendante de la Suède conformément à un état de fait que nous avons exposé plus haut.

Aussi, pendant que les hostilités que nous venons de résumer se poursuivaient, Alexandre I^{er} continuait-il ses propositions pacifiques.

Tout d'abord, il sollicita la Finlande d'envoyer à Saint-Petersbourg une députation dont la mission serait de lui signaler les besoins et de lui apporter les vœux du Grand-Duché. Mais les intéressés conçurent la crainte de voir ériger cette députation en une véritable Diète. Aussi attendirent-ils, pour élire

(1) *Constitution du grand-duché de Finlande* (Paris, 1900), p. 22.

leurs représentants, d'avoir reçu du Tzar l'assurance que cette délégation conserverait son caractère officieux d'assemblée consultative et ne jouerait pas le rôle d'une représentation nationale. Cette assurance lui fut donnée ; alors la députation partit. D'ailleurs lorsqu'elle fut reçue par l'Empereur, le 1^{er} décembre 1808, le premier soin de son talman ou speaker fut de remettre à l'Empereur un mémoire où était exposée la ligne d'action qui avait été tracée à ces mandataires par leurs concitoyens.

« Assurés de la grâce et de la clémence de Votre Majesté Impériale, ayant osé, en toute soumission, indiquer les obstacles qui leur ont paru se présenter à l'objet de leur mission, il leur semble que *n'étant pas les représentans de toute la nation, ils ne sauraient entrer en des délibérations appartenantes aux Etats du pays, convoqués dans l'ordre ordinaire et prescrit par la constitution.* Mais s'il plaisait à Votre Majesté Impériale d'ordonner de nous quelques éclaircissements, sur les affaires œconomiques de notre patrie, nous ferons tout notre possible d'obéir à Sa généreuse volonté, remettant de bon plaisir de Votre Majesté Impériale, s'il serait nécessaire, dans la situation actuelle des choses, d'ordonner une assemblée générale des Etats dans le pays pour entendre la voix de la nation en de tels sujets qui concernent le bien et les intérêts de tous. »

Alors au nom de l'Empereur, le nouveau gouver-

neur général de Finlande, Sprengtporten, déclara que cette assemblée « ne pouvant satisfaire aussi complètement qu'il l'avait désiré, à ses soucis paternels, une Diète serait tenue le plus tôt possible ».

Prenant acte de cette déclaration, la députation retourna en Finlande, non sans avoir au préalable présenté au Tzar un résumé des lois qui avaient régi le pays sous la domination suédoise : plus exactement, la constitution même (Regeringsform) du 21 août 1772 et l'acte d'Union et de sûreté du 21 février et 3 avril 1789. A la suite de ces pourparlers, le 30 janvier, 1^{er} février 1809, les Etats, par décret impérial, furent invités (1) à se réunir dans la ville de Borga le 10/22 mars.

« Nous, Alexandre 1^{er}, par la grâce de Dieu, Empereur et Autocrateur de toutes les Russies, etc., etc., Grand Duc de Finlande, etc., etc., etc., à Vous, Nos amés et féaux sujets, habitant le Grand-Duché de Finlande, Comtes, Barons, Nobles, Evêques, Prêtres, Bourgeois et Paysans, Salut.

« Par les décrets de la Providence et le succès de Nos armes, le Grand Duché de Finlande, ayant été uni pour toujours à Notre Empire, le bien-être de ses habitans devient un des premiers objets de Notre sollicitude. Persuadé que, pour atteindre ce but salutaire, tous les Etats de Finlande s'empresseront à

(1) Texte original en français.

Nous seconder de leurs efforts, Nous avons résolu, conformément aux constitutions du pays, de les réunir en diète, et en conséquence Nous avons ordonné et ordonnons par les présentes qu'une diète générale soit convoquée pour le 10 du mois de mars de cette année dans la ville de Borga. A cet effet, les plénipotentiaires de tous les Etats s'y rendront de la manière prescrite dans les réglemens de diète pour discuter des objets que Nous trouverons bon de confier à leurs délibérations ».

« Donné à Saint-Pétersbourg, le 20 janvier 1809. »

« ALEXANDRE. »

Comme l'ont fait remarquer d'abord Danielson et très récemment MM. Michoud et de Lapradelle, l'Empereur, qui, dans le manifeste du 5-17 juin 1808, s'intitulait simplement Empereur et autocrate de toutes les Russies, dans le décret du 30 janvier 1^{er} février 1809 ajoute à ses titres antérieurs : « Grand Duc de Finlande » marquant ainsi que désormais il ne tenait plus, comme en 1808, la Finlande pour une province privilégiée mais bien comme un véritable Etat.

Dans cette réunion de la Diète, sous la surveillance de Michel Speranski, secrétaire d'Etat de

(1) V. l'édit de convocation dans *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 109.

l'empire et par les soins du Finlandais Rehbinder les lois organiques aussi bien que l'antique protocole suédois furent observés en toutes choses (1). Et cependant, tandis que ces préparatifs se poursuivaient en Finlande, le Tzar écoutait à Saint-Pétersbourg les réflexions de Jaegerhorn « sur la nécessité, pour le bonheur de la nation finnoise, de maintenir son intégrité nationale ». « Faire gagner solidement aux Finnois dans l'échange de leur état politique est sans doute le moyen le plus sûr de les attacher pour jamais et avec toute la fidélité dont cette nation soit capable à leur nouveau souverain ; c'est aussi l'unique condition par laquelle Sa Majesté Impériale puisse recueillir des avantages réels de sa conquête (2). »

Ainsi quelques semaines après, au mois de mars, la petite ville de Borga vit arriver à la fois les députés des Ordres, le Tzar qui venait présider l'ouverture de la Diète : « Le fait seul de cette convocation, tandis que l'annexion se consommait, établissait assez nettement la pensée du souverain ; cependant Alexandre I^{er} ne s'en tint pas là. Au moment de recevoir l'hommage en qualité de Grand Duc de Finlande, il publia un Acte de garantie et de confirmation (Forskran) de la religion et des lois fondamentales du pays ainsi que

(1) Fisher, *Finland and the Tzars*, p. 32. Rapport de Rehbinder sur la constitution suédoise.

(2) Danielson, *op. cit.*, p. 107 et suivantes.

des droits et privilèges de chaque ordre en particulier. Cet acte est du 15/27 mars 1809 (1). »

M. Despagnet y voit la charte fondamentale de l'autonomie finlandaise (2), les Russes l'appellent lettre patente, les Finlandais acte de sûreté.

« Nous avons voulu, est-il dit dans cet acte, *confirmer et sanctionner* la religion et les *lois fondamentales* du pays, ainsi que les *droits et privilèges* dont chaque ordre en particulier dans ledit Grand-Duché et tous ses habitants en général, tant grands que petits, ont joui jusqu'à présent en vertu des *constitutions*. »

Puis, les événements se succèdent et se précipitent : le 16/28 mars dans la vieille cathédrale, assis sur un trône orné, non pas de l'aigle russe, mais du lion finlandais, Alexandre I^{er} prononça en français le discours d'ouverture :

« ... J'ai désiré vous voir pour vous donner une nouvelle preuve de Mes intentions pour le bien de votre patrie. J'ai promis de maintenir votre constitution, vos loi fondamentales ; votre réunion ici vous garantit Ma promesse.

« Cette réunion fera époque dans votre existence

(1) Pillet et Delpech, *op. cit.*, page 10.

(2) Despagnet, *La question finlandaise au point de vue juridique*, page 21.

politique ; elle est destinée à affermir les nœuds qui vous attachent au nouvel ordre de choses, à compléter les droits que le sort de la guerre M'a déferés par des droits plus chers à Mon cœur, plus conformes à Mes principes, ceux que donnent les sentiments de l'amour et de l'affection.

« Je vous ferai connoître Mes dispositions sur les objets de votre assemblée. Vous y reconnoîtrez facilement l'esprit qui Me les a inspirés... »

S'il n'avait point le sens libéral et la portée constitutionnelle que nous n'hésitons pas à lui reconnaître, s'il ne révélait point la pensée de l'autocrate russe de maintenir la charte politique de la Finlande et les droits de ses habitants, le langage d'Alexandre ne serait-il pas étrange dans la bouche d'un vainqueur et d'un Tzar ? Conquérant il veut mériter la sympathie de ceux qu'il a vaincus ; autocrate il veut consulter les représentants du pays qu'il s'attache.

Au lieu d'ordonner et d'imposer purement et simplement la soumission au droit commun de l'Empire, Alexandre confirme les lois fondamentales du Duché acquis par lui. Ne serait-ce point, cependant, une preuve qu'il avait l'intelligence de cette règle : il est des actes de mauvaise politique contre lesquels les gouvernements doivent se défendre ou encore de cette autre : souvent les Etats cessionnaires ont un intérêt direct à user de prudence et à faire aimable accueil aux nouveaux venus.

Cela ne paraît point douteux, étant donné surtout qu'Alexandre I^{er} fut, tout au moins dans la première partie de son règne, « le disciple intelligent et libéral de Speranski, l'ardent défenseur des principes de liberté, qui lui avait appris les dangers de l'absolutisme et la pratique des réformes ».

Or, en 1809, il n'hésita pas à offrir aux Finlandais « le maintien des lois et privilèges de leur pays » et cela comme un don purement gracieux.

Les conditions dans lesquelles le 29 mars, l'Empereur de toutes les Russies fut acclamé Grand-Duc de Finlande et reçut le serment de fidélité des ordres, paraissent donc singulièrement expressives. Après quoi, lecture fut donnée de l'acte de garantie signé le 15-27 mars précédent.

« Nous, Alexandre I^{er}, par la grâce de Dieu Empereur et Autocrate de toutes les Russies, Grand-Duc de Finlande, etc., etc., etc. Faisons savoir : Etant entré par les décrets de la Providence dans la possession héréditaire du Grand-Duché de Finlande, Nous avons voulu, par les présentes, confirmer et sanctionner la religion et les lois fondamentales du pays, ainsi que les privilèges et droits dont chaque Ordre en particulier, dans ledit Grand-Duché, et tous ses habitants en général, tant grands que petits, ont joui jusqu'à présent en vertu des institutions de ce pays. Nous promettons de maintenir tous ces

avantages et lois en pleine vigueur sans altération ni changement. »

Ces engagements solennels ne sauraient être considérés comme une vaine cérémonie et comme un simple article de protocole : ils constituaient une reconnaissance authentique et définitive de l'Empereur de Russie comme Grand-Duc de Finlande. Il y a là un véritable contrat bilatéral. D'une part, Alexandre I^{er}, vainqueur hier, mais aujourd'hui simple partie contractante, reçoit le serment de fidélité et donne confirmation des lois du pays. D'autre part, les quatre Ordres de la Diète, représentants de la nation, comme tels s'engageant en son nom, reconnaissent Alexandre I^{er} comme leur légitime souverain et reçoivent, de ses mains, leur constitution particulière et non la constitution de l'Empire russe dans les termes suivants : « Nous, la Chevalerie et Noblesse assemblée à cette Diète générale, tant pour nos propres personnes que de la part de ceux de notre état qui restent chez eux, promettons et jurons tous en général et chacun en particulier devant Dieu et sur son saint Evangile, que nous acceptons pour notre souverain Alexandre I^{er}, Empereur et Autocrate de toutes les Russies, Grand-Duc de Finlande et que nous voulons maintenir invariablement les lois fondamentales... »

Tel est le texte approuvé par l'Empereur : les formules pour les autres ordres — Clergé, Bourgeoisie, Ordre des paysans — étaient presque semblables.

Cette mémorable cérémonie prit fin par les vivats des hérauts d'armes et un discours de l'Empereur remerciant les Ordres de leurs serments de fidélité.

« Nous Alexandre I^{er}, Empereur et Autocrate de toutes les Russies, etc., etc., etc., Grand-Duc de Finlande, etc., etc., etc.

« Ayant réuni les Etats de la Finlande en une Diète générale, et reçu leurs serments de fidélité, Nous avons voulu à cette occasion par un acte solennel émané en leur présence et proclamé dans le sanctuaire de l'Etre Suprême confirmer et assurer le maintien de la religion, des lois fondamentales, les droits et les privilèges dont chaque état en particulier et tous les habitans de la Finlande en général ont joui jusqu'à présent.

« En faisant promulguer cet acte par ces présentes, Nous croyons devoir instruire en même tems Nos fidèles sujets de Finlande qu'en Nous conformant à l'usage antique et révérend de ce pays, Nous regardons les sermens de fidélité prêtés par les états en général et par les députés des paysans en particulier en leur nom et en celui de leurs comettans de leurs mouvemens propres et spontanés comme bons et obligatoires pour tous les habitans de la Finlande.

« Intimement persuadé que ce peuple bon et loyal

conservera à jamais pour Nous et pour Nos Successeurs les mêmes sentimens de fidélité et d'attachement inviolable qui l'ont toujours distingué, Nous Nous attacherons à lui donner avec l'aide de Dieu des preuves continuelles de Nos soins assidus et paternels pour son bonheur et sa prospérité.

« A Borgo, le 23 mars 1809. »

Peu de jours après, le peuple finlandais, dans le décret impérial du 23 mars-4 avril, reçut communication du précieux acte de garantie et déclaration que le pays tout entier avait été engagé par le serment prêté par les Ordres.

Dans un chapitre suivant, nous verrons en même temps que le mécanisme de la Diète ses principaux travaux ; aussi ne résumerons-nous pas ici le travail de cette session.

En clôturant la Diète (6-18 juillet), le tzar tint à apporter une nouvelle confirmation de ses engagements (1).

« En réunissant les Etats de la Finlande en une Diète générale, J'ai voulu connoître les désirs et les sentimens de la nation sur ses véritables intérêts.

« J'appelai votre attention sur les objets les plus

(1) *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 114-115. Texte original en français.

importans à votre prospérité. Me reposant entièrement sur la loyauté de votre caractère, fort d'ailleurs de la pureté de Mes intentions, J'ai laissé à vos délibérations une parfaite liberté... *Placé désormais au rang des nations, sous l'empire de ses lois*, ce peuple brave et loyal ne se souviendra de la domination passée que pour cultiver des rapports d'amitié lorsqu'ils seront rétablis par la paix. » S'adressant spécialement aux députés de la Diète, Alexandre I^{er} leur disait : « Imprimez dans l'esprit de vos compatriotes la même confiance qui a présidé ici à vos délibérations. Inspirez-leur... la même assurance sur les objets les plus importans à votre *existence politique, le maintien de vos lois*, la sûreté personnelle, le respect inviolable à vos propriétés. »



Avant de continuer cet exposé historique, il nous a semblé plus logique de placer ici la critique des différents documents émanés de Saint-Pétersbourg pendant la réunion de cette Diète à Borga. En effet, les textes officiels que nous venons de citer ont été examinés avec passion et tirillés en tout sens par de nombreux commentateurs tant finlandais que russes (1).

(1) Les théories de M. Ordine ont été analysées et réfutées par Danielson, *Finlands Vereinigung mit dem russischen Reiche* (Helsingfors, 1891), et par Fisher (London, 1899), *Finland and the Tsars*.

Les textes sont en trois langues : finlandais, russe et français. Aussi a-t-on cherché à faire « de quelques légères variantes de forme, d'énormes différences de fond (1) ».

D'abord, il convient de faire remarquer le religieux respect que tous les auteurs russes avaient gardé jusqu'ici pour ces documents : il a fallu les complications de ces dernières années pour montrer aux commentateurs la nécessité de saisir une loupe et de fouiller ces textes dans les moindres détails. En effet, les générations précédentes, — les hommes d'Etat russes aussi bien que les députés finlandais, — n'y avaient vu qu'une substitution de la souveraineté russe à la souveraineté suédoise : la situation au point de vue extérieur seule avait été modifiée ; à l'inverse, le régime intérieur était resté intact, toujours régi par les lois octroyées par la Suède en 1772 et 1789 et garanties par la Russie en 1809.

Rien n'est plus faux, à notre avis, que de vouloir déduire de tout le *processus* historique que nous venons de rappeler, cette conclusion que la Finlande est assimilable à une province quelconque, même privilégiée, d'un Etat unitaire. Une seule opinion nous pa-

(1) Consulter sur ces distinctions : *Journal des Débats* (5 févr. 1896), Delpech, *La question finlandaise* (Paris, 1900). La *Revue politique et parlementaire* (Polémique de MM. Michelin et Baschmakoff), tome IX, sept. 1896, p. 612-619 ; t. X, déc. 1896, p. 671-677 ; t. XII, juin 1897, p. 393-404 ; t. XV, janv. 1898, p. 186-197, t. XXVI, oct. 1900, p. 181.

rait, au contraire, fondée : celle qui, d'une manière négative, consiste à soutenir que les droits et l'existence du Grand-Duché ne sont pas à la merci de l'Etat russe qui l'incorpore ; celle qui, d'une manière positive, tend à affirmer que la Finlande, quoique subordonnée à la Russie, et bien qu'elle n'ait pas la souveraineté extérieure, est un Etat, au sens international du mot.

Avant de faire la démonstration de cette double formule, il nous faut exposer et détruire de notre chef ou par emprunts à nos devanciers (1), l'argumentation de fait, d'ailleurs très peu spécieuse, qui a été imaginée par M. Ordine.

Ce sont des « querelles de mots » à la vérité un peu étonnantes, alors qu'il existe des textes nombreux et parfaitement nets ou le tzar Alexandre I^{er}, en particulier, a répété, « avec trop de force et d'insistance pour qu'on puisse douter », que son intention était, non seulement de laisser aux Finlandais leurs institutions, mais encore de les élever au rang d'une nation. Au demeurant, l'argumentation d'Ordine est inexacte, non seulement à raison des lacunes qui se rencontrent, volontaires ou inconscientes, dans l'exposé historique fait de la situation antérieure au traité de Frederikshamn et postérieure à la Diète de Borga, mais

1) Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 49.

encore à raison de la manière par trop subtile employée pour l'interprétation des textes.

En effet, selon lui, il existait, quant à l'acte du 15-27 mars, des discordances entre le document suédois qui aurait été lu aux Etats de Finlande et officiellement promulgué, et le document russe qui aurait été signé par l'Empereur.

Ainsi dans la version suédoise du dit document, dont nous avons rapporté *supra* la traduction française : 1° les mots — à nouveau — auraient été effacés dans le préambule ; — 2° le qualificatif — *du pays* — ajouté au mot religion ; — 3° l'Empereur y serait présenté comme s'adressant non plus à — ses sujets — mais aux *habitants* ; — 4° enfin, le Tzar y parle de *lois fondamentales* (*Osnovnoï Zakony*), alors qu'en réalité il voulut simplement garantir les lois primitives (*Korennyie Zakony*), le but de cette transposition de termes étant, d'après M. Ordine, de créer une équivoque au profit des Finlandais : « loi fondamentale » paraît viser la « Constitution » de la Finlande, c'est-à-dire les actes suédois de 1772 et 1789, tandis que « lois primitives » se réfère aux « constitutions », expression synonyme, dans la langue ancienne, de lois et de règles du droit privé.

Ainsi, selon M. Ordine, si la traduction suédoise avait supprimé le mot *vuov*, c'est-à-dire « à nouveau », c'était afin de rompre toute filiation entre la lettre patente du 27 mars 1809, avec certains documents an-

térieurs peu favorables aux Finlandais et parmi eux, la circulaire annonçant à l'Europe l'incorporation de la Finlande comme province russe. De même si l'on ajouta les mots « du pays » au mot religion, ce fut afin de marquer le respect et les privilèges accordés au culte et au clergé officiel. Danielson a fait justice de ces sophismes en répondant que pour ce qui est de la suppression des mots « à nouveau », elle est inadmissible et inconcevable car, loin de vouloir faire oublier les actes impériaux antérieurs au 27 mars 1809, les Etats eux-mêmes, dans la séance de la veille, avaient témoigné au Tzar leur gratitude pour les assurances déjà données par le Tzar (1). — Quant à l'adjonction de l'expression « du pays » au mot religion, — même si elle était établie, et elle ne l'est pas suffisamment, — elle n'aurait nullement pour but d'octroyer certains privilèges au luthérianisme ; il n'en était certes pas besoin : d'une part, le clergé étant un des quatre Ordres, avait vu ses privilèges garantis en même temps que ceux des Etats ; d'autre part Speranski, le 16/28 mars, avait lu aux Etats devant son souverain un texte affirmant la volonté de Sa Majesté « de donner une preuve solennelle de ses intentions généreuses, de conserver et maintenir inviolablement la religion, les lois, la constitution du pays ».

(1) Danielson, *op. cit.*, p. 130 à 137. Rpr. Fisher, *op. cit.*, p. 43 à 48, et Hermanson, *Ein Beitrag zur Beurteilung der Stratsrechtliche Stellung des Gros fürstenthums Finland*, p. 4 à 7.

Au surplus, disent MM. Michoud et de Lapradelle, « il est difficile d'apercevoir quelle différence il peut y avoir entre la religion et les lois d'un pays et celles du peuple qui y vit ». Ce sont là de topiques réponses ; aussi bien, comme l'a fait remarquer M. Van der Vlugt (1), Ordine devait s'en trouver embarrassé ; pour s'en défaire, il a, d'un ton plus grave que ne le méritait raisonnablement sa réponse, imaginé d'expliquer l'erreur impériale par cette raison qu'Alexandre avait atteint l'âge de trente ans avant d'avoir lu la Bible. Voilà qui est, semble-t-il, bien puéril !

La troisième remarque ne l'est pas moins : la version russe dit « sujets », la version suédoise dit « habitants ». Mais on peut se rendre facilement compte que les deux termes sont employés par l'Empereur, ici et là, l'un pour l'autre : si Alexandre I^{er} parle de *sujets* dans l'acte du 27 mars 1809, par contre en recevant le serment des Etats ainsi que dans son manifeste du 23 mars — 4 avril, il s'adresse aux *habitants* de Finlande.

A ce triple point de vue donc, les griefs de M. Ordine sont de pures arguties. — En est-il différemment des falsifications de texte dont il accuse les traducteurs de l'acte et qui seraient graves, si elles étaient réelles ? A l'en croire, la rédaction russe emploierait

(1) V. Van der Vlugt, *Le conflit finlandais, envisagé au point de vue juridique*, Paris, 1900. Editions de l'Humanité nouvelle.

simplement le mot *Konstitutsiam*, ce pluriel indiquant simplement qu'il s'agissait de quelques lois spéciales destinées à régler certains points déterminés et non point du tout la condition légale des particuliers ou des ordres du pays, comme l'indique le singulier de la traduction suédoise : celle-ci par l'emploi du mot « Constitution », tout à fait de mauvaise foi, dit Ordine, veut éveiller l'idée de l'ensemble même de la législation constitutionnelle qui réglait autrefois les rapports finno-suédois. C'est une argumentation extraordinairement subtile, dont la réfutation a trouvé un certain relief sous la plume d'un auteur (1) : « Il importe assez peu, dit-il, de rechercher quel sens la langue du xviii^e siècle, et particulièrement la Harpe, dont le Tzar avait été l'élève, donnait au mot « Constitution » et encore moins d'opposer, d'une manière plus subtile et tout aussi peu sûre, les deux notions de lois fondamentales et de lois primitives. — L'inutilité, sinon le défaut, de semblable argumentation est mise en lumière par deux considérations autrement importantes, d'ordre psychologique et positif, tirées, l'une des tendances politiques, l'autre des instructions officielles de l'Empereur lui-même. Alexandre I^{er} fut bien moins l'élève de la Harpe que le disciple intelligent et libéral de Speranski, l'ardent défenseur des principes de liberté, qui lui avait appris les dangers

(1) Delpech, *op. cit.*, p. 13-14.

de l'absolutisme et la pratique des réformes : or, la fidélité du Tzar aux principes de cette politique loyale demeura telle qu'en 1815, alors que l'influence antilibérale d'Araktchéef triomphait à la Cour, l'Empereur, accomplissant strictement les obligations mises à sa charge par les traités de Vienne, laissait à la Pologne la Constitution donnée, en 1807, par Napoléon, au Grand-Duché de Varsovie : ainsi il semble que, sans trop de témérité, on puisse inférer de la conduite qu'il tint en 1815 à celle qui fut la sienne en 1809. Au surplus, la volonté de ménager le peuple finlandais (et peut-être aussi indirectement l'opinion publique russe qui avait désapprouvé la guerre suédoise et la conquête de la Finlande comme « une conséquence de l'asservissement à Napoléon ») ressort assez nettement du rescrit secret que, le 14/26 septembre 1810, l'Empereur adressait, comme instructions, au comte Steinheil, gouverneur général de Finlande. Il résulte de ce document, qui répète d'ailleurs les actes antérieurs, que le Grand-Duché est et doit être gouverné sur la base de ses propres lois civiles et politiques, administré par des fonctionnaires finlandais, en dehors de toute intervention du Conseil d'Etat, du Sénat ou de l'un quelconque des ministères de l'Empire.

Quant à la prétendue falsification et substitution des termes elle-même, les auteurs finlandais ont répondu à ce reproche de falsification en citant le texte du discours d'ouverture de la Diète. « J'ai

promis de maintenir votre Constitution ». Or, le Tzar^t parlait en français et élève de la Harpe, il devait connaître la portée des termes. Faut-il ajouter que ce même singulier fut employé dans le protocole de la prestation du serment : « Après quoi le Gouverneur Général déclarera que Sa Majesté impériale a daigné confirmer solennellement la Constitution de Finlande en la sanctionnant de sa signature », et aussi dans la harangue du président de l'ordre des paysans ; or le Tzar en avait approuvé le texte (1).

Enfin, au sujet de l'opposition garantie comme irréductible entre les lois primitives et les lois fondamentales, l'effort tenté par ceux qui accusent les Finlandais d'un séparatisme de mauvais aloi ne paraît non plus devoir aboutir : à les croire, le texte russe porte « korennyïé zakony » et la traduction de korennyïé ne saurait être « fondamentale », cet adjectif marquant une idée de temps dans le passé ; or comment qualifier de séculaires ou de primitifs les actes suédois de 1772 et 1789, c'est-à-dire des actes vieux de 37 ans et de 20 ans seulement.

A l'appui de cette même thèse, Elenew (2) ajoute : « Ce serait chose bien étonnante si Alexandre avait voulu maintenir en vigueur ces deux éléments essentiels de

(1) Van der Vlugt, *Le conflit finlandais envisagé au point de vue juridique*.

(2) Elenew, *Les prétentions des Séparatistes finlandais*, p. 9, 10, 18 19 20, 78.

l'héritage juridique laissé par la Suède, qu'il eût négligé de les confirmer expressément et même qu'il les eût entièrement passés sous silence »... Après quoi, désireux de donner plus de force à sa thèse, l'auteur russe fait état des sanctions impériales formellement données à deux actes beaucoup moins considérables : la nouvelle édition du code de 1734 et le statut ecclésiastique de 1686.

Les Etats de Finlande se sont chargés eux-mêmes de donner des arguments d'Ordine et d'Elenew, une réfutation qui n'a point, à notre connaissance, encore fait l'objet d'une réplique discutable ; c'est ainsi qu'ils ont eux-mêmes dit dans leur Première Réponse (1) au Tzar : « Les mots russes « korennyï zakoný » sont, comme le montrent des actes officiels et des dictionnaires, précisément ceux qui se rendent dans la langue occidentale par lois fondamentales : *loi fondamentale de l'Etat, Grundgesetz, Reichsgrundgesetz, the fundamental law* et à la place desquels on trouve maintenant en russe l'expression *osnovnyie zakoný* qui ne se trouve dans aucun dictionnaire russe de la fin du xviii^e siècle et du début du xix^e. »

Puis, afin d'étayer cette démonstration de pure linguistique, les Etats rappellent ce qui est plus sûr, et en tout cas plus suggestif, les expressions, soit ver-

(1) *Réponses des Etats aux propositions impériales concernant le service militaire personnel* (traduit du texte officiel suédois).

bales, soit écrites employées en maintes circonstances par l'Empereur. Qu'après cela, M. Elenew ne veuille pas citer les propos du Tzar ou que M. Ordine les qualifie de phrases de circonstances (1), il n'en est pas moins vrai que les faits prouvent assez l'authenticité des explications finlandaises.

Pour terminer avec cette critique de texte, arrivons au qualificatif même — d'*Acte de sûreté* — donné à la lettre patente par les Finlandais et qui leur est reproché par les auteurs russes. M. Ordine (2) insiste sur l'avantage qu'avaient les Finlandais à invoquer un véritable contrat intervenu entre leur Diète et le Tzar, comme autrefois avec le roi de Suède Gustave III. C'est qu'en effet, il est certain, au point de vue du droit international qu'un souverain peut volontairement se lier par un contrat qu'il passe avec un pays non encore incorporé à son Empire. Mais alors, il est également certain au point de vue du droit naturel et de la morale publique, que le même souverain est constamment obligé de tenir compte de ces promesses. Mais, justement parce qu'il a conscience de ces règles et de ces nécessités, Ordine tente d'égarer le débat sur une question d'étymologie, de formule, et d'étiquette. Son contradicteur dans

(1) Numéro de mai 1888 du *Rusky Vestnik*. Voyez I. R. Danielson, *Finland's Vereinigung*, p. 4.

(2) Ordine, *op. cit.*

toute cette discussion, M. Danielson (1), peut lui opposer comme une réponse décisive le nom — d'*acte de confirmation* — donné dans un protocole et le rappel fait par le Tzar, lors de son départ, de ce document destiné « à confirmer et à assurer le maintien de la religion, des lois fondamentales ».

Du reste, qu'un document quelconque soit appelé acte de sûreté ou lettre patente, cela est de peu d'importance ; c'est le texte même du document qui en détermine la portée et mieux vaut s'appuyer sur le fond que d'en appeler à la forme.

C'est pourquoi notre conclusion sera celle de MM. Michoud et de Lapradelle (2) : « Ces misérables querelles de mots ne tiennent pas devant le nombre et l'abondance des textes où le Tzar déclare aux Finlandais, non seulement qu'il leur laisse leur constitution, mais qu'il les élève au rang d'une nation ».

« L'Etat est une réalité organique, vivante, à laquelle le droit fixe des règles, mais qu'il ne peut par lui seul ni créer, ni effacer. C'est donc aux réalités de l'histoire que le droit est tenu de se conformer lorsqu'il définit, c'est-à-dire constate, cette autre réalité qui est l'Etat. Peu importe que la Finlande ne réponde pas à toutes les définitions de l'Etat. Par cela

(1) Danielson, *Finnlands Vereinigung*, p. 134.

(2) Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 21, 77.

seul que les faits lui donnent cette qualité d'Etat, ce n'est pas la Finlande qui doit être exclue du rang des nations, ce sont ces définitions trop étroites qui doivent être ou rejetées ou élargies. C'est à l'histoire qu'il faut faire le sacrifice des systèmes plutôt que de faire aux systèmes le sacrifice de l'histoire ».

Il nous faut donc, dans cette série de faits et d'actes, prendre ceux qui sont comme les preuves indiscutables de la politique choisie par le gouvernement russe. Cette politique n'est pas celle d'un vainqueur que la pitié seule empêche de prononcer le *væ victis* ; c'est plutôt celle d'un souverain libéral et perspicace qui vient montrer à une nation qu'elle aura, dans son empire, rang d'état et non de simple province.

Tandis que les hostilités avec la Suède s'achevaient, la politique d'Alexandre I^{er} eût pu être très simple : il trouvait, en face de lui, la Finlande qui, n'ayant jamais constitué un Etat, n'avait aucun droit à tel ou tel traitement spécial, dès lors, il eût pu l'annexer purement et simplement.

Mais son souci fut d'établir entre les deux pays un régime d'union qui permît tout à la fois d'assurer l'unité de la politique extérieure et de maintenir, dans leur politique intérieure, les divergences que les mœurs, la race et le degré de culture respective fai-

saient si grandes entre la Russie et le Grand-Duché. Comme le disent MM. Michoud et de Lapradelle (1) :

« La Finlande n'était pas plus disposée à abdiquer ses libertés publiques que la Russie à renoncer à son régime autocratique. Mais on pouvait accroître la sécurité de l'une et la force de l'autre, en laissant à chacune son gouvernement intérieur, et en les soumettant à une direction commune dans leurs rapports avec les puissances étrangères. Ce n'était pas un expédient transitoire, c'était une politique à longue portée dont les clauses profondes subsistent encore et ne sont sans doute pas près de disparaître. »

Mais sur ce traité, il s'agit de bien s'entendre. Il déclare, à la vérité, que la Finlande est incorporée à la Russie ; mais cela ne détruit nullement l'œuvre accomplie à la Diète de Borga, où la Finlande avait été élevée à la dignité d'Etat. Vis-à-vis des puissances européennes, la Finlande et la Russie ne devaient faire qu'un ; il n'était donc point utile que la Finlande intervînt comme partie au traité fait avec la Suède ; mais cela n'empêchait pas que les relations extérieures mises à part, le Grand-Duché ne fût comme un Etat vis-à-vis de la Russie. Les deux formules de Frederikshamn et de Borga ne sont pas antinomiques. Elles doivent, au contraire, se concilier et se combiner.

(1) P. 34.

Aussi, en rentrant à Pétersbourg, et comme adieu, Alexandre proclama la personnalité politique du Grand-Duché : « Placé, dit-il dans son discours de clôture de la Diète, désormais au rang des nations sous l'empire de ses lois, il ne se ressouviendra de la domination passée que pour cultiver des rapports d'amitié lorsqu'ils seront établis par la paix. » Ces derniers mots annoncent Frederikshamn.

Telle est donc la situation faite à la Finlande. Situation mal aisée à déterminer et surtout difficile à définir ; situation qui a troublé et tourmenté beaucoup d'auteurs indécis à fixer la page du catalogue international où devait être inscrite la Finlande.

C'est cette organisation que nous allons étudier maintenant,

CHAPITRE II

LA CONDITION ET L'ORGANISATION DU GRAND-DUCHÉ DEPUIS L'INCORPORATION

Section I.

La qualité internationale de la Finlande : le Grand-Duché est un Etat.

Parmi les nations actuellement existantes et prenant part au commerce international, les unes ont la plénitude de la vie internationale, jouissant d'une manière plus ou moins durable d'une double souveraineté : intérieure et extérieure ; à l'inverse, d'autres, collectivités privées, dans le principe de ces droits fondamentaux originels, n'arrivent que par une évolution plus ou moins lente à en jouir ou même simplement à en obtenir l'exercice partiel, à moins qu'elles n'en restent à jamais privées, car elles ne méritent pas la qualification d'Etats. Cependant, de ce qu'elles coexistent le plus souvent au profit d'un même Etat, il ne faudrait pas conclure que la souveraineté inté-

rière et la souveraineté extérieure sont choses inséparables, attributs inviolablement unis : l'une peut exister sans l'autre, et à la différence de la première, la seconde peut connaître des degrés. Il est enfin un autre point de séparation : si la souveraineté intérieure est réputée existante le jour où un gouvernement est assez fort pour assurer l'ordre à l'intérieur et la défense des frontières, la souveraineté extérieure, elle, s'exerce seulement et n'a de véritable existence qu'après que le nouveau venu a été admis au sein de la communauté internationale, c'est-à-dire à bénéficier de la reconnaissance des membres de l'association internationale.

En effet, les Etats formant chacun une individualité dans la communauté et ayant entre eux des rapports semblables à ceux des différents membres d'une société, doivent avoir prononcé l'admission du nouveau membre pour que celui-ci puisse entrer en rapports directs et réguliers avec les autres.

Il serait cependant, à notre avis, inexact de croire que, seules, existent en qualité d'Etats les communautés internationales qui ont pu arriver à se faire reconnaître. Comme justement le dit Jellinek :

« La reconnaissance n'est pas nécessaire pour donner la qualité d'Etat, mais pour donner une seconde qualité qui se superpose à la première, celle de membre de la société des Etats. »

Aussi bien, du jour où naît sur un territoire déterminé une population fixe, élaborant la souveraineté, c'est-à-dire cette prérogative de n'être soumise à aucune autre autorité publique permanente ou spécialisée, que cette naissance soit pacifique ou violente, on peut dire qu'il y a un Etat membre de la société des Etats. La reconnaissance d'un Etat ne crée pas sa personnalité ; c'est tout au plus si elle a cet effet de lui permettre de se développer librement. Au point de vue de la reconnaissance de la personnalité internationale des Etats, les idées ont été bien souvent faussées par des analyses superficielles. La science moderne tend à réformer ces notions inexactes en enseignant au sujet de cette personnalité internationale que :

« Celle-ci n'est qu'un effet reflexe de son existence comme puissance publique exerçant, sur un territoire déterminé, les attributions qui appartiennent en propre à l'Etat, et il n'existe pas de raison décisive d'affirmer que cet effet réflexe doit toujours se produire d'après le même mode (1). »

Ce n'est là, d'ailleurs, qu'une autre forme de l'opinion magistralement énoncée par Laband (2) dans les termes suivants :

(1) V. Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 57.

(2) *Le droit public de l'empire allemand* (trad. française, 1900), t. I, p. 127.

« Une communauté politique, reconnue comme Etat dans ses relations avec d'autres communautés politiques indépendantes, ne peut pas, prise en elle-même, être dépourvue de cette qualité; elle ne peut pas être, vue de l'extérieur, un Etat, et vue de l'intérieur, une collectivité communale. C'est pourquoi l'on est allé presque jusqu'à dire que l'Etat est une création du droit international, et à vouloir trouver la marque caractéristique de l'idée d'Etat dans la reconnaissance par les autres peuples de la capacité juridique internationale. L'on a, je crois, renversé ici l'ordre logique des rapports. La qualité d'Etat n'est pas un effet réflexe, un résultat de cette reconnaissance internationale d'un droit. La qualité d'Etat en est, au contraire, le fondement; le droit international suppose l'existence de cette qualité. On peut se représenter l'Etat isolé et détaché de tous rapports de droit international; il faut donc qu'il y ait des critères qui déterminent l'idée d'Etat sans le secours du droit international. »

L'être humain a le droit d'être respecté dans son individualité par le fait même de son existence; il en est de même de ces êtres collectifs qui sont les Etats. La reconnaissance étant une chose essentiellement arbitraire et dépendant uniquement du bon vouloir des puissances, il serait donc très hasardeux d'en faire le critérium de l'Etat. C'est pourquoi, « en fait, dit Bonfils, un Etat peut exister sans avoir été reconnu par les autres ».

La véritable souveraineté positive, en effet, est la souveraineté intérieure. Celle-là, elle existe au profit du Grand-Duché. La Finlande possède tous les moyens nécessaires à réaliser les réformes utiles à son intérêt particulier. A vrai dire, elle doit procéder par la voie de la collaboration russe pour les affaires communes entre elle et l'Empire ; elle doit souffrir aussi l'intermédiaire russe pour les rapports internationaux avec l'étranger. Car elle n'a, au propre, ni un droit de légation soit active, soit passive, ni le droit de conclure des traités, ni celui de faire la guerre.

C'est que, pas plus sous l'égide suédoise que sous le sceptre russe, la Finlande n'a joui de la souveraineté extérieure, c'est-à-dire du droit d'agir librement dans ses relations avec les autres Etats. Tout en laissant au Grand-Duché la latitude administrative, l'autonomie locale dont nous avons parlé plus haut, les princes suédois, et les tzars après eux, ont entendu conserver aux yeux de l'Europe, c'est-à-dire au point de vue international, une omnipotence intégrale.

C'est là une situation hybride, mais indéniable. L'exactitude de la formule que nous lui avons donnée ressort, sans conteste, des deux actes dont nous avons essayé, dans le chapitre précédent, d'établir la portée distincte : l'acte du 27 mars 1809, donné à la Diète de Borga, et le traité de Frederikshamn,

conclu le 17 septembre 1809. A notre avis, chacun de ces actes se réfère à un domaine spécial, qu'il convient de bien mettre en lumière.

A Borga, le Tzar s'adresse à la Finlande et à elle seule ; de concert avec un pays qu'il veut considérer comme une personnalité juridique véritable, il règle quelle en sera la situation à l'intérieur de l'Empire.

A Frederikshamn, le Tzar s'adresse à la Suède, et à elle seule, il règle les conditions de paix sans qu'il soit question de la Finlande, celle-ci étant déjà partie intégrante de l'Empire, aussi bien pour la Suède que pour tous les Etats étrangers.

On chercherait donc vainement la Finlande dans la société des nations, elle y est inconnue ; la Russie seule y figure. Ainsi, à notre dernière exposition, dans cette rue où toutes les nations étaient représentées, la Russie, afin que l'Europe ne pût voir que l'Empire et le Grand-Duché étaient choses distinctes, avait interdit de faire figurer au seuil du pavillon finnois le lion portant l'épée, qui est l'écusson de Finlande (1). Après tout, la Finlande ne pouvait tirer de cette circonstance d'autre grief qu'une preuve de non aménité du gouvernement impérial.

En effet, à Borga, la Finlande avait accepté d'être une nation qui, « libre à l'intérieur », serait enfermée

(1) Michoud et de Lapradelle, p. 23.

au point de vue extérieur dans l'orbite russe (1).

A cet égard, la condition de la Finlande est aisée à déterminer conformément aux principes de droit international que nous venons d'esquisser ; on devine quelles sont, pour la Finlande, les conséquences pratiques de cette situation.

Le Grand-Duché ne peut déclarer la guerre à une puissance quelconque ; mais, par contre, elle peut être entraînée par la Russie dans n'importe quelle expédition armée. De même, la Russie conclut avec les autres Etats des traités auxquels la Finlande reste complètement étrangère et qui, cependant, lui seront applicables. La Russie parle en son lieu et place dans certaines conventions traitant des relations internationales entre la Finlande et les puissances étrangères. Le droit de légation, soit active, soit passive, est la propriété russe. La Finlande ne peut accréditer des représentants diplomatiques auprès des autres Etats ; elle ne peut non plus recevoir les représentants diplomatiques accrédités par les autres Etats et doit laisser au Tzar le soin de donner l'*exequatur*. En conséquence, à l'étranger, les Finlandais sont confiés aux soins et à la protection des ambassadeurs et des consuls russes.

Est-ce à dire, cependant, que la qualification d'Etat

(1) *La politique russe et la Finlande*, dans la *Quinzaine* du 1^{er} avril 1901, p. 7.

ne puisse être employée pour le Grand-Duché ? Suivant Chrétien (1), l'existence d'un Etat survit aux atteintes plus ou moins graves portées à sa souveraineté, soit interne, soit externe ; mais elle est mortellement frappée le jour où la souveraineté extérieure lui est ravie. Dans le même sens, MM. Michoud et de Lapradelle citent encore l'opinion des Allemands Stoeber (2) et Rosenberg. L'un oppose l'Etat « communauté politique, personne du droit des gens à la commune, personne du droit public ». L'autre déclare que « les Etats ont le droit de commerce international avec les autres Etats, tandis que les communes ne l'ont pas ».

Si l'on appliquait à la lettre de tels principes, il est évident que la Finlande ne saurait être un Etat. Mais ce serait aller trop loin que de tirer, avec une logique peu soucieuse des nuances, d'aussi radicales conséquences de prémisses aussi absolues. Si l'on examine différents faits, constants dans le commerce international, la rigidité des règles formulées par Chrétien, Stoeber et Rosenberg est singulièrement diminuée. En effet, il n'est nulle impossibilité à ce que les rapports internationaux soient assurés par un manda-

(1) Chrétien, *Principes de droit international public*, p. 202 et 252.

(2) Dr Paul Stœber, *Die parlamentarische Immanität des Landesausschusses für Elsass. Lothringen*, dans *Archiv. für öffentliches Recht*, I, p. 637.

taire. La preuve de cette affirmation se peut tirer du droit de la guerre, notamment ; on la pourrait aussi fournir en rappelant certains faits d'occupation, où l'on voit reposer, sur des titres différents, la souveraineté nominale et la direction effective des affaires publiques. L'Autriche-Hongrie, par exemple, depuis le traité de Berlin de 1878, administre et régit la Bosnie et l'Herzégovine. De même et surtout d'après un usage ancien et toujours maintenu, la déclaration de guerre rompt les relations diplomatiques, par là même obligeant les nationaux ennemis, demeurés sur le territoire étranger, à se placer sous la protection diplomatique d'une puissance neutre. Par exemple, tout récemment, pendant la guerre hispano-américaine de 1898, la France et l'Autriche-Hongrie reçurent de l'Espagne la protection de ses nationaux, pendant que l'Angleterre se chargeait des habitants des Etats-Unis (1). — L'exemple est topique, mais il n'est pas isolé. Outre le cas d'occupation mentionné plus haut, cette protection par intermédiaire n'est pas seulement pratiquée en cas d'hostilités ; nous la rencontrons d'abord dans nos capitulations avec la Porte (2). Ainsi, en 1535, les étrangers sont autorisés à commercer dans le Levant « sous la bannière de la France ». Seuls les Vénitiens avaient alors leur ban-

(1) *Revue générale de droit international public*, ann. 1898, p. 675.

(2) Pillet, à son cours d'histoire des traités, 1899-1900.

nière et leurs représentants à Constantinople. Les autres, spécialement les Anglais et les Catalans, devaient demander aide et protection aux consuls français. Nous retrouvons des dispositions semblables dans les autres capitulations (1569-1604-1740). Peu à peu les grands États suivirent l'exemple de l'Angleterre et, ne voulant pas laisser ce soin à la France envoyèrent des consuls. Seule, la Suisse n'a pas de représentants en Turquie et ses nationaux ont le choix entre la France, l'Italie et l'Allemagne. — De même encore de nos jours, les mandats donnés par une Puissance à une autre de la représenter dans quelques congrès sont fréquents. C'est ainsi qu'à la convention de Berne (9 sept. 1886), M. Henri Marcel, ministre plénipotentiaire de France, représente le Monténégro ; à la conférence de la Haye (1899), les délégués russes signent à la fois comme plénipotentiaires russes et mandataires monténégrins (1).

Nous pouvons arrêter là cette énumération. Que si d'ailleurs l'on songeait à présenter ces exemples comme dérivant de circonstances exceptionnelles, il serait aisé de répondre, pour détruire l'objection que, dans le monde international, il existe des exemples analogues d'un état de choses permanent. C'est le cas des États particuliers par rapport à l'État fédératif dont ils sont les composants, ou encore celui des

(1) V. Michoud et de Lapradelle, page 54.

pays protégés vis-à-vis de la puissance protectrice. Le premier point n'est pas douteux, si l'on songe à la condition de la Suisse et des Etats-Unis. Quant à l'Allemagne ce n'est pas ici le lieu de montrer si l'Empire rentre ou non dans le cadre de l'Etat fédéral ou de la Confédération d'Etat. Qu'il nous suffise de rappeler que, d'après la Constitution, l'Empereur a le droit de légation et que, d'autre part, les Etats le possèdent aussi mais en usent peu. — D'autre part, si nous examinons les Etats protégés, nous pouvons constater avec un auteur (1), que l'Etat protecteur, avant toute ingérence dans les affaires intérieures du pays protégé, s'attaque d'abord à la souveraineté extérieure. Mais de ce que, bénévolement ou par contrainte, un Etat (l'Etat protégé dans l'espèce) a abandonné à un autre la faculté de conclure des traités et d'entretenir pour lui les relations avec les autres puissances, il ne suit pas du tout que par cela même, il ait perdu sa qualité d'Etat distinct. Ainsi actuellement la Tunisie a abdiqué ses relations avec les autres Etats entre les mains de la France. Cependant, si le Bey a perdu le droit de légation active, il peut recevoir des agents diplomatiques étrangers. Par contre, notre Résident Général à Tunis

(1) Pillet, *Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*. *Revue générale de droit international public*, II (1895), p. 596.

remplit les fonctions de ministre des affaires étrangères, si bien que, malgré le traité de Casz-Saïd, la France a traité directement avec plusieurs puissances : avec la Belgique (1888), avec l'Angleterre (1889) (1). Est-ce à dire que la Tunisie ne soit plus un Etat distinct ?

Enfin, si nous considérons une voisine même de la Finlande, la Norvège, ne la trouvons-nous pas dans des conditions semblables ? Là, il y a identité de souverains, dualité d'Etats à l'intérieur, unité au point de vue des relations extérieures. Ministres des affaires étrangères, ambassadeurs et consulats, sont services exclusivement suédois. Pourtant la Norvège ne fait-elle pas partie de la société internationale à titre d'Etat, titre qui lui a été garanti par la Suède dans la convention du 14 août 1814, origine de l'union des deux Etats (2).

Il est temps maintenant de conclure. En somme, son inexistence internationale ne saurait faire dénier à la Finlande le titre d'Etat. Les exemples que nous venons de citer montrent bien que le Grand-Duché n'est pas dans le monde un être étrange et qu'il existe des Etats qui ne se voient pas contester cette qualité et

(1) Chronique internationale dans la *Revue du droit public*, ann. 1898, p. 505 (La revision des traités de commerce tunisien).

(2) V. sur ce point John Ash, *Le conflit suédois norvégien*, dans la *Revue du droit public*, t. II, p. 215, et Despagnet, *Des difficultés internationales venant de la constitution de certains pays*, dans la *Revue générale de droit international public*, t. II, p. 491.)

qui cependant, tout en jouissant d'une souveraineté interne, n'ont aucune souveraineté externe.

C'est, en effet, la tendance exacte et de plus en plus prononcée de la doctrine allemande de faire des distinctions entre les Etats quant à l'étendue de leur souveraineté : les uns n'ayant au-dessus d'eux que les règles du droit, auxquelles est soumise toute activité libre, et ne s'exposant, en cas de méconnaissance de ces règles, qu'aux sanctions générales du droit des gens ; les autres, subordonnés, au moins pour une portion de leur activité, à une puissance supérieure, sans cesser pour cela d'être considérés comme des Etats et d'en exercer toutes les prérogatives qui ne sont pas inconciliables avec les droits de la puissance supérieure.

∴

Nous en arrivons ainsi d'une manière toute naturelle à l'étude de l'administration intérieure de la Finlande. Cependant, avant d'établir dans ses détails l'organisme même de ses institutions, il nous faut déterminer son statut juridique, c'est-à-dire essayer de la placer dans une de ces catégories créées par les auteurs de Droit International et où doivent rentrer tous les Etats. Au préalable cependant, il faut, revenant encore sur le caractère d'Etat qui, d'après nous, ap-

partient à la Finlande, faire après MM. Pillet et Delpech justice définitive d'une objection qui tendrait à présenter le Grand-Duché de Finlande comme une province au lieu d'être un Etat ; la Finlande n'est-elle pas plutôt une province ?

Au dire de M. Baschmakoff (1), il n'y a pas d'Etat « soudé à l'Empire de Russie », il n'y a que des provinces parmi lesquelles la Finlande. Cette thèse en sa forme très simple, a comme conséquence toute naturelle, l'assimilation du Grand-Duché aux provinces baltiques ayant un Code civil particulier ; à la Bessarabie conservant les débris des lois d'origine romaine, à quelques territoires de Transcaucasie obéissant aux antiques lois du roi Valthtang.

Le protocole de chancellerie constituerait la preuve officielle de cette assimilation : « Par la grâce de Dieu, empereur et autocrate de toutes les Russies, de Moscou, Kieff, Vladimir et Novgorod ; tzar de Kazan ; tzar d'Astrakan ; tzar de Pologne ; tzar de Sibérie ; tzar de Chersonèse en Tauride ; tzar de Géorgie ; souverain de Pskow et Grand-Duc de Smolensk, Lithuanie, Volhynie, Podolie et Finlande ; prince d'Esthonie, Livonie, Courlande et Sémigalie, de Samégitie, Biélostok, Karélie, Twer, Jougorie, Perm, Viatka, Polgarie et autres lieux ; souverain et Grand-Duc des terres de Nijni-Novgorod, Tchernigoff, Razan, Po-

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1897.

Iotsk, Rostoff, Jaroslav, Biélorézo, Oudor, Obdor, Kondie, Vitebsk, Ustislav et Seigneur de toute la terre du Nord ; souverain d'Ibérie, de Kartalie et Kabarda ainsi que d'Arménie ; souverain et maître des princes Tcherkesses et autres montagnards ; héritier de Norvège ; duc de Schleswig-Holstein, de Stormarn, Diétmarsen et Oldenbourg, etc., etc. »

De la lecture de ce texte, il ressortirait d'après Baschmakoff, que la dénomination de Grand-Duc est simplement une formule au même titre que celle de Grand-Duc de « Smolensk, Lithuanie, Volhynie et Podolie » comprise par la même phrase que le Grand-Duc de Finlande.

La valeur de ce raisonnement est analogue à ceux qu'au chapitre précédent nous avons rapportés et relevés dans l'œuvre d'Ordine. Au point de vue qui nous occupe maintenant, M. Méchelin (1) a montré la puérilité d'une argumentation basée sur un protocole : en effet, on trouve dans ce même texte le titre de « duc de Schleswig Holstein », cependant ce duché n'est en rien soumis à l'Empereur de Russie.

Du protocole, il ne résulte donc pas d'une manière certaine que la Finlande ait une condition analogue à celle de l'une quelconque des provinces de l'Empire.

(1) *Revue politique et parlementaire*, janvier 1898.

Ne serait-ce pas simplement qu'elle a sur celle-ci l'avantage d'être une province privilégiée ?

Mieux encore que les textes, les principes de Droit International montrent l'impossibilité d'une assimilation entre la Finlande et une province privilégiée. Certains auteurs russes ne voulant voir dans la Finlande qu'une province de l'Empire, laissée plus indépendante que les autres, l'ont en vérité comparée à ces provinces ou à ces colonies qu'un gouvernement souverain a dotées de concession (1). Ils ont assimilé le Grand-Duché, soit aux colonies hollandaises de Surinam et Curaçao (depuis 1883), soit aux colonies anglaises d'Islande depuis (1874) et du Canada. Sans doute on trouve certains points communs : une législation locale dont l'assentiment est nécessaire pour l'application des lois, un gouverneur nommé par le pouvoir central, une absence complète de souveraineté externe : en somme, une large autonomie, mais un contrôle certain. Les analogies s'arrêtent là ; l'origine de ces privilèges est bien différente pour la Finlande et pour ces provinces ou colonies.

D'après M. le Fur (2) « tout Etat souverain peut

(1) Sur cette comparaison, voir Delpech, *Revue générale de droit international public*, sept.-oct. 1899, p. 49. — Despagnet, *La question finlandaise au point de vue juridique*, p. 65. — Pillet et Delpech, *Revue générale de droit international public*, mai-juin 1900, p. 17 et 18.

(2) Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etat* (p. 410).

De Sars.

créer, dans son sein, des collectivités et leur accorder des attributions internationales plus ou moins importantes ; il peut même faire acquérir à cette collectivité non souveraine la qualité d'Etat ». Mais il est certain que les procédés employés par l'Angleterre à l'égard de ses colonies et par la Russie à l'égard de la Finlande sont très différents. Ainsi le *Dominion of Canada* a été créé par l'Union Act du 29 mars 1867 : il est dit colonie à gouvernement responsable (*responsible government*). Cette concession est un don benévole de l'Etat souverain et par la même concession révocable, si ce n'est en pratique, du moins en théorie. — Le cas de la Finlande est tout autre. Même si l'on refuse le caractère de contrat synallagmatique à l'entente intervenue entre la Russie et les Etats de Finlande, on ne saurait nier que la promesse unilatérale faite par Alexandre I^{er} à Borga a été enregistrée à Frederikshamn, sa force ayant été doublée ou accrue par le fait de cette insertion dans une Convention authentique entre la Russie et la Suède. — De plus, quelle différence dans le régime intérieur ! Au Canada, le pouvoir législatif a une compétence des plus limitée, l'Angleterre s'étant réservé la plus large part. En Finlande, les quatre ordres peuvent légiférer sur toutes les matières, sauf sur celles qui intéressent les rapports communs du Grand-Duché et de l'Empire.

De ces courtes observations, nous pouvons tirer de

suite deux conclusions importantes. — D'abord cela va sans dire, l'assimilation entre la Finlande et les provinces privilégiées ou les colonies à *responsible government* est arbitraire. — D'autre part, la Finlande, outre les réserves habituelles concernant les impôts, le service militaire, les franchises locales, etc., a su conserver à son organe législatif la compétence la plus large : aussi, et c'est ce que nous avons esquissé dans notre introduction, la Finlande n'est-elle pas condamnée au sort commun des provinces privilégiées qui, par une absorption lente ou une assimilation brutale, seront centralisées quelque jour.

Cette observation faite, continuons notre démonstration. Nous dirons, avec M. Delpech (1), et nous insisterons sur ce fait, qu'en l'espèce il a été procédé par voie contractuelle et non législative. Or, la capacité des parties étant la première condition des contrats, consentir à contracter, c'est reconnaître à la fois la personnalité et la capacité juridique de l'autre partie. Il s'en suit que la Russie, en passant un contrat avec la Finlande, la reconnaissait, par le fait même, capable de contracter.

Or, dans le domaine international, les personnalités juridiques sont les Etats. C'est tout à fait avec raison, en effet, que plusieurs auteurs refusent d'admettre

(1) Delpech, *op. cit.*, *Revue générale de droit international public*, (sept.-oct. 1899), p. 27.

comme contrats de droit public les contrats qui interviendraient entre une province et l'Etat dont elle dépend. Une province ne peut figurer dans un acte public quel qu'il soit ; au gouvernement central seul appartient le droit, soit de stipuler quelques réserves en sa faveur en cas de transfert à une autre puissance, soit aussi de lui octroyer quelque privilège en cas de concession gracieuse de sa part. Si elle eût été simplement reconnue par les tzars comme une province de leur Empire, la Finlande n'eût pu faire avec eux le pacte conventionnel duquel dérivent son autonomie et son individualité politique.

De ces raisonnements nous arrivons donc à conclure logiquement que le tzar Alexandre I^{er} n'a pas considéré la Finlande comme une province mais bien comme un Etat :

Cette qualité d'Etat, pouvons-nous lui donner comme base les règles juridiques internationales et les faits internationaux ? Nous allons essayer de le faire (1).

Les Principes d'abord. — La caractéristique essentielle d'Etat est la souveraineté. Mais, à l'encontre de Bodin (2), nous croyons que cette souveraineté n'est pas nécessairement « une puissance absolue et souveraine ». En effet, la théorie de Bodin, aussi bien que

(1) Pour cette démonstration, v. Delpech, Michoud et de Lapradelle, Pillet et Delpech.

(2) Bodin, *Les six livres de la République*.

celle de Grotius, n'est que le reflet des idées qui eurent cours au xvi^e et au xvii^e siècle et qui furent très favorables à l'absolutisme. Sans doute, nous reconnaissons l'heureuse influence de ces doctrines : en effet, elles ont imprégné l'atmosphère dans laquelle se sont développées les grandes unités politiques européennes. Mais, dans la réalité des faits, les communautés politiques sont choses inégales. Ce serait le fait d'une intransigeance funeste que de traiter en parias les membres de la société internationale qui auraient été amoindris ou partiellement asservis. En théorie, tous les Etats sont égaux : ils ont une même capacité juridique ; leur souveraineté tant intérieure qu'extérieure est la même ; mais, cette affirmation d'égalité ne s'oppose pas à ce que des différences de puissance et de rang créent entre eux des inégalités même sanctionnées par le droit. Les pays mi-souverains, les pays protégés n'ont pas le libre exercice de leur souveraineté, et pourtant ils ne sauraient être exclus du concert des Etats. L'indépendance à l'égard des autres nations est une souveraineté relative, la souveraineté interne est la seule souveraineté positive. Si donc, comme l'établissent MM. Michoud et de Lapradelle (1), « l'Etat exerce librement des droits de puissance publique qui ont pour objet de lui permettre de veiller aux intérêts collectifs et permanents de la population

(1) Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 47.

établie sur son territoire, l'Etat est absolument souverain ». La Finlande peut-elle assurer en toute liberté le développement de son bien-être national ? Sans aucun doute, grâce à l'organisation des services publics, grâce aussi à sa Diète qui, en toute circonstance, « peut se prononcer » non par ordre ou par permission, mais par droit propre (1). Dès lors, qu'importe qu'entre un Etat ainsi constitué et un autre Etat plus puissant, existe une subordination quelconque ? Cette dépendance entame la souveraineté, cela est incontestable, mais elle ne la détruit pas. Au reste, cet empiètement n'est pas une menace de mort vis-à-vis de la souveraineté, car celle-ci a pu être mise à l'abri de nouvelles attaques grâce à certaines précautions dont la meilleure est un texte formel. Une convention peut fixer avec soin les cas où la puissance supérieure pourra intervenir et les formes dans lesquelles se fera cette intervention. Il en est ainsi pour la Finlande. La Russie apparaîtra d'une façon permanente dans les rapports internationaux et d'une manière exceptionnelle dans les affaires intérieures communes entre l'Empire et le Grand-Duché.

Voici donc établie, d'après les principes, la qualité d'Etat : voyons maintenant si les *faits* sont dans le même sens.

C'est d'abord Speranski qui écrivait : la Finlande est

(1) Expressions de Jellinek, *Gesetz und Verordnung...* p. 203.

un Etat (*gosurdartsvo*) et non un gouvernement (*gubernia*) (1). Le témoignage impérial est encore plus probant. « Il importait, est-il dit, dans le Décret d'organisation du Conseil de Régence (6-18 août 1809), au bien-être de l'Etat, que les administrations provinciales eussent un point central, un tribunal suprême qui pût les diriger. » — « Du moment, déclare le Manifeste du 13-29 mars 1810, que la Providence nous a remis le sort de la Finlande, Nous résolûmes de gouverner ce pays comme une *nation libre et jouissant des droits que sa constitution lui garantit...* Mieux encore que ces paroles, l'attitude du Tzar prouve qu'il considérait la Finlande comme un véritable Etat. En effet, d'après la thèse soutenue par M. Le Fur (2), il ne saurait en être autrement car, passer un contrat avec la Finlande dans la personne de ses quatre ordres, c'était entrer en relations avec elle-même, c'était, en un mot, reconnaître d'une manière implicite et nette le caractère d'Etat.

Bien plus, le Code général de l'empire de Russie contient cette disposition : « Sont inséparables du trône impérial et de toutes les Russies, le trône du royaume de Pologne et celui du Grand-Duché de Finlande (3). »

(1) Danielson, *op. cit.*, p. 103.

(2) Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, page 316.

(3) Code général de l'empire de Russie, t. I. *Lois fondamentales de l'Empire*, sect. I, 334.

M. Despagnet (1), après avoir cité ce même texte, conclut avec beaucoup de raison « qu'une province n'ayant pas de trône, la Russie reconnaît elle-même que la Finlande est un Etat uni à elle et non une de ses provinces ». Le même auteur ajoute un autre argument. Ce texte joint l'un à l'autre les royaumes de Pologne et le Duché de Finlande. Il est donc indiqué de rapprocher ce texte de l'acte de Vienne (9 juin 1813) qui dit dans son article 1^{er} : « Le Duché de Varsovie est réuni à l'empire de la Russie. Il sera lié irrévocablement par sa Constitution pour être possédé par l'Empereur de toutes les Russies, ses héritiers et ses successeurs à perpétuité. Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet Etat, jouissant d'une administration distincte, l'extension intérieure qu'elle jugera convenable. Elle prendra, avec ses autres titres, celui de Tzar, roi de Pologne. Les Polonais sujets respectifs de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, obtiendront une représentation et des institutions nationales ».

Par ailleurs, deux rectifications dues au Tzar lui-même et rapportées par M. Moreau (2), montrent bien la pensée Impériale. Le plan d'organisation du Grand-Duché contenait un article 2 ainsi conçu : « Le gouvernement général présentera par les ministres toutes

(1) Despagnet, *La question finlandaise au point de vue juridique*, page 68.

(2) Moreau, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, sept.-oct. 1900, p. 217.

les affaires qui sont de leur ressort et recevra par la même voie les ordres suprêmes de son souverain. A cette rédaction Alexandre substitua la suivante : « Cet article excepté : toutes les représentations seront faites directement à moi. » L'Empereur de Russie entend commander en Finlande non par l'entremise des ministres russes, mais directement, comme souverain constitutionnel du pays.

Dans une disposition d'esprit identique, il rectifie le projet du décret concernant le payement des contributions par les agriculteurs de la province de Viborg.

Le préambule disait : « Ayant, en vertu de notre Manifeste du 11 décembre 1811, réuni le gouvernement de Viborg au Grand-Duché de Finlande incorporé à notre Empire. » Ces derniers mots disparurent dans la rédaction officielle où nous pouvons lire : « Par notre gracieux Manifeste du 11 décembre de l'année dernière, Nous avons réuni le gouvernement de Viborg au reste du Grand-Duché de Finlande. Par suite, Notre sollicitude a dû s'étendre à garantir à chacun des habitants de cette province les droits et privilèges qui leur sont assurés par la Constitution et les lois de la Finlande (1) ». Du reste, cette réunion de Viborg est elle-même très significative. Viborg était une province et nous avons vu plus haut comment elle

(1) *La Constitution du Grand-Duché de Finlande*. Actes officiels, p. 123.

avait été traitée par le gouvernement russe, or, ce n'est pas à elle qu'on assimile la Finlande, mais bien Viborg que l'on rattache au Grand-Duché. Les termes du Décret concernant cette réunion doivent être considérés avec attention.

Enfin, terminons cette série de textes en citant les instructions données, en 1810, par le Tzar au comte Steinheil, nouveau gouverneur du Grand-Duché : « Mon but, dit-il, en organisant la Finlande, a été de donner à ce peuple une existence politique, en sorte qu'il se regarde, non pas comme un sujet de la Russie, mais comme attaché à elle par son propre et évident intérêt et c'est pourquoi, non seulement ses lois civiles, mais encore ses lois politiques ont été maintenues (1). »

Ces nombreux emprunts, faits à des documents aussi variés, étayent de façon suffisante, nous semble-t-il, l'argumentation qui nous permet de reconnaître à la Finlande la qualité d'Etat. Il nous faut, maintenant, aborder un point aussi délicat que discuté : chercher la place que doit occuper le Grand-Duché dans la classification ordinaire.

(1) Ce rescrit impérial a été publié d'après l'original en langue russe, dans le *Recueil de matériaux historiques* tirés des *Archives de la Chancellerie de Sa Majesté Impériale*, tome III, Saint-Pétersbourg, 1890.

∴

Mais en supposant (supposition purement gratuite, du reste) que nous n'arrivions pas à faire rentrer ce pays dans une classe quelconque d'Etats, devrions-nous, pour cette cause, lui retirer la qualification que nous venons de lui donner et que les principes autant que les faits justifient ? Non, car, suivant l'expression de M. Moreau « la science du droit n'en est plus à la foi aveugle dans les catégories ».

Que les auteurs de Droit International se soient essayés à classer les Etats en considérant tantôt leur composition, tantôt leur souveraineté, tantôt leur forme de gouvernement, tantôt leur puissance, tout cela est œuvre utile et intéressante; mais tout cela est aussi sans valeur absolue et toujours susceptible de transformations. L'évolution condamne ces diverses combinaisons à une caducité plus ou moins précoce. Il serait regrettable de se laisser enserrer par un formalisme trop étroit et il vaut mieux sacrifier les formulaires et les classifications aux faits et aux réalités.

Ceci posé, essayons de mettre en valeur chacune des opinions qui ont été soutenues. Deux remarques préalables : aucun auteur ne s'est rencontré pour hasarder que la Finlande avait été placée sous la

protection de la Russie et pourtant, comme l'ont fait très justement remarquer MM. Michoud et de Lapradelle (1), « le protectorat est une notion souple à nuances multiples, à degrés infinis... par là même très apte à recevoir une situation nouvelle dans une classification trop élastique pour être très exclusive ». Nul lien, en effet, n'est plus souple que celui qui unit un Etat protecteur à un Etat protégé : il peut être si étroit qu'il ramène presque à une incorporation ; il peut être si lâche qu'il laisse presque jusqu'à l'indépendance. Mais Bornhak (2) montre l'absurdité qu'il y aurait à admettre une situation dans laquelle le Grand-Duc de Finlande serait subordonné à lui-même empereur de Russie. Ne convient-il pas d'ajouter que, dans l'espèce, il manque la condition habituelle, pour ne pas dire nécessaire, de tout protectorat : la situation inférieure du protégé ? Ici, ce dernier (la chose ne peut être mise en doute pour la Finlande) est dans une situation égale, pour ne pas dire supérieure à celle de la Russie, tant au point de vue de la culture intellectuelle que de la forme du gouvernement.

La qualification de protectorat est inadmissible. Serait-ce donc que l'union personnelle devrait

(1) Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, p. 59 et 60.

(2) Bornhak, *Russland und Finnland*, p. 21.

avoir plus de succès. Les règles qui régissent les rapports de la Russie et de la Finlande sont en désaccord avec les principes du Droit International en cette matière. Les traits caractéristiques de l'union personnelle sont d'être une situation temporaire et de laisser subsister une personnalité distincte, aussi bien pour les affaires intérieures que pour les rapports extérieurs. Ainsi, à la mort de Guillaume III (23 novembre 1890), la Hollande et le Grand-Duché de Luxembourg se sont séparés et il en sera de même à la mort de Léopold II pour la Belgique et l'Etat libre du Congo.

Au contraire, s'il s'agit de la Russie ou du Grand-Duché de Finlande, le lien qui unit ces deux pays doit durer plus longtemps qu'un prince ou qu'une dynastie, car il est « forgé avec l'airain des lois dynastiques de l'empire de Russie ». De plus, ce dernier a totalement accaparé les relations internationales. Cette disparition de la personnalité internationale au profit de la Russie nous amène-t-elle à considérer la situation russo-finlandaise comme celle d'un Etat fédéral ? Non pas. Où trouvons-nous, en effet, cet élément nécessaire de tout Etat fédéral qui est un gouvernement propre, superposé au gouvernement de chacun des Etats, chargé de la représentation à l'extérieur et du respect du pacte fédéral à l'intérieur ? Où trouvons-nous de même cet organe qui représente les intérêts de la communauté ?

Par contre, les traits caractéristiques de la Confédération d'Etat se retrouvent dans les rapports entre la Finlande et la Russie. Ces deux pays ont mis en commun une partie de leur souveraineté, suivant des contrats qui déterminent les conditions de l'association et ils ont gardé les organes de leur souveraineté interne. Sans doute, la Russie a privé la Finlande de sa souveraineté extérieure et il n'existe aucun organe susceptible de trancher les affaires fédérales ; il n'en est pas moins vrai que les points de contact que nous venons de citer sont certains. Rien de bien étrange à cela ; car, dans un instant, nous essaierons de montrer que la Russie et la Finlande sont dans un état d'union réelle ; or, suivant une remarque de M. Delpech (1), l'union réelle n'est qu'une variante de la Confédération d'Etat.

Désespérant de trouver un type auquel ils ramèneraient la Finlande, certains auteurs ont rejeté les opinions que d'autres avaient professées, sans en établir à leur tour de nouvelles ; plus primesautiers, Hermanson (2), Bornhak (3) et Jellinek (4) ont qualifié ce pays d'Etat incorporé ou de fragment d'Etat.

(1) Delpech, *op. cit.*, p. 23.

(2) Hermanson, *Ein Beitrag zur Beurteilung der Staatsrechtlichen des Grossfürstenthums Finnland*, Leipzig, 1900, p. 41, 44.

(3) Bornhak, *Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten*, dans les *Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen*.

(4) Jellinek, *Ueber Staatsfragmente*, Heidelberg, 1896, dans les *Festgabe zur Feier der*.

Pour le juriste finlandais, l'Empire russe est un Etat composé. A côté de l'empire de Russie, la Finlande, Etat autonome, possesseur de sa constitution propre, forme la seconde partie du tout qu'est l'Empire russe ; par suite, l'Empereur russe est, à l'égard de la Finlande, investi d'une double souveraineté : d'une part, il l'exerce dans les affaires intéressant l'Etat composé et d'autre part, il commande comme Grand-Duc de Finlande suivant les lois sanctionnées par l'empereur Alexandre I^{er} : « Le Grand-Duché de Finlande forme un territoire situé hors de l'empire de Russie et qui, indissolublement uni à cet Empire (*Kejsaredome*) pour former un seul Etat (*rik*), jouit pourtant de son autonomie : ce Grand-Duché, patrie du peuple finlandais, n'a donc pas été incorporé à la Russie. »

MM. Michoud et de Lapradelle ont mis en lumière ces subtilités juridiques (1). Ils ont montré le point de départ de l'argumentation : désir d'Hermanson de concilier plusieurs textes, l'acte de Borga qui donne le qualificatif d'Etat à la Finlande, le Manifeste du 5-17 juin 1808, le traité de Frederikshamn, le Manifeste du 1^{er} octobre 1809 qui parlent d'incorporation à la Russie. Nos auteurs ont prouvé que cette distinction

(1) *Réponses des Etats*. Première réponse, p. 201.

(2) MM. Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, p. 68.

entre l'Empire russe (*Reich*) et l'Empire de Russie (*Kaiserthum*) qui, du reste, n'existe dans aucun document, est condamnée par les faits : deux personnalités réclament deux organes ; or, le Tzar est seul, « il agit de la même manière comme chef de l'Empire russe (dans l'hypothèse d'Hermanson) et comme chef de l'Empire de Russie. »

Bornhak est l'inventeur de la théorie de l'incorporation incomplète (*Die unvollkommene Inkorporation*) (1). La Finlande est incorporée à la Russie, non pas totalement, mais bien d'une façon incomplète, c'est-à-dire, pour ses relations internationales. Sans aucun doute, la création de Bornhak est des plus intéressantes ; car, il ne se contente pas de montrer comment la situation de la Finlande rentre bien dans le cadre qu'il vient d'imaginer. Il transforme sa théorie en une véritable catégorie du Droit international, et, après avoir examiné la carte d'Europe, il conclut que la Finlande n'est pas seule dans cet état d'incorporation incomplète ; il y a encore la Pologne vis-à-vis de la Russie, le Luxembourg vis-à-vis de la Prusse. Mais nous devons reconnaître avec M. Delpech (2) que cette opinion donne de la situation de la Finlande « une notion très imparfaite, trop imprécise ou vague ».

(1) Bornhak, *Russland und Finnland*.

(2) Delpech, *Revue générale de droit international public*, sept.-oct. 1899 (Tirage à part, p. 22).

Du reste, il est temps d'arriver à cette forme de l'union réelle qui, suivant la plupart des auteurs (1), est la forme caractéristique de la situation russo-finlandaise. D'après le formulaire de Droit international, l'union réelle naît le jour où deux Etats, s'étant réunis sous l'autorité d'un même souverain, ne forment qu'une seule personne internationale, mais conservent leur souveraineté interne dans les limites qui ont été posées. En effet, le pacte d'union détermine les conditions de la vie commune : un organe commun réglera les affaires qui ont été déterminées communes et pour le reste, chaque pays aura une complète liberté. L'union réelle, à la différence de l'union personnelle, est perpétuelle et ne laisse subsister qu'une seule personnalité au point de vue extérieur. C'est actuellement le cas de la Suède et de la Norvège. Dans son territoire, la Finlande est indépendante ; dans sa législation, elle a sa Diète ; dans son administration, elle a certains organes propres ; dans sa justice, elle a ses tribunaux.

(1) Se sont prononcés pour l'union réelle : Pillet, à son cours de Droit International public, professé à l'Université de Grenoble (1894-1895) ; Delpech, *op. cit.*, p. 40 ; Anatole Leroy-Beaulieu, *l'Empire des Tzars et les Russes*, t. I, 1886, p. 72, note 1 ; Pierre Morane, *Au seuil de l'Europe : le grand-duché de Finlande*, Correspondant du 10 mars 1899, p. 1040 ; Méchelin (finlandais). Tchitchérine Sergniévitch, Romanovich, Stavatinski (russes). Brie, « *Theorie der Staaten. Verbindungen* », p. LXIX ; Engelmann, *Das Staatsrecht des kaiserthums Russland*, p. 12.

La Finlande n'a mis en commun que ses affaires extérieures : l'Empereur en est le maître. C'est lui qui est le lien ; celui qui, par le droit de succession russe, porte la couronne de Tzar, a droit par cela même à porter la couronne du Grand-Duché (1).

De Martens (2), Bornhak (3), Jellinek (4) s'élèvent contre cette doctrine ; à leur avis, elle est inadmissible, car son point de départ est privé de toute valeur. La base d'une union est un contrat, or, il n'y a pas eu de contrat entre la Russie et la Finlande ; celle-ci était vaincue et la Russie victorieuse la recevait de la Suède « en toute propriété et souveraineté, et pouvait la traiter suivant son bon plaisir. »

Pour répondre à ces objections, il nous suffit de rappeler ce que nous avons établi dans le chapitre précédent : à savoir que lorsque la Russie traite à Frederikshamn avec la Suède, elle avait depuis longtemps, à Borga, réglé les conditions de son union avec la Finlande.

Par les mots de *cession en toute propriété et souveraineté*, la Russie veut, en s'adressant à la Suède, rappeler à l'Europe que dans la société internationale,

(1) Van der Vlugt, *Le conflit finlandais envisagé au point de vue juridique*, p. 84.

(2) F. de Martens, *Le droit international des nations civilisées* (trad. Léo), I, p. 323.

(3) Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 209, et *Russland und Finland*, 1900, p. 20.

(4) Jellinek, *Théorie des Staateinerbindungen*, p. 204.

elle et la Finlande ne font qu'un. Mais MM. Oppenheim, Reiger, de Sonter, de Hartoy reviennent à la charge. L'union réelle suppose l'égalité des parties contractantes : visiblement, cette égalité manque ici (1). Cependant, on ne saurait, comme ils semblent le faire, oublier que cette condition d'égalité n'existe pas pour la Suède et la Norvège; or, personne n'a dénié à ces deux pays la qualité d'être en union réelle. Avant le traité de Kiel (14 janvier 1814), qui régla cette union, la Suède était un royaume, mais la Norvège était province danoise. La Suède victorieuse a, tout à la fois, érigé en royaume et forcé la vaincue à l'union avec elle. Le processus de la situation faite à la Finlande par la Russie est identique. Comme l'ont démontré MM. Michoud et de Lapradelle, cette reunion ne procéda pas « d'une annexion mais d'une succession ». Le Tzar place l'ancienne province suédoise « au rang des nations », autant dire qu'il en fait un Etat. On ne saurait donc refuser, pour cause d'inégalité entre les parties contractantes, cette qualité d'union réelle.

Arrivons à une deuxième objection, elle a été formulée par MM. Michoud et de Lapradelle (2). « Dans le cas de la Suède et de la Norvège, la direction extérieure, qui est l'affaire commune à un organe

(1) Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 63 et 64.

(2) Michoud et de Lapradelle, *op. cit.*, p. 65.

commun, soumis à l'action de la Suède et de la Norvège, c'est l'administration des affaires étrangères..... Au contraire, dans le cas de la Finlande, l'organe commun n'existe pas : l'agent de l'affaire commune qui est la politique extérieure, l'occupe avec un titre unique, celui de Tzar. A la décision des affaires étrangères, la Finlande ne prend pas part. » L'objection, nous le reconnaissons sans peine, est des plus intéressantes, mais nous la croyons exagérée. En effet, de ce qu'un souverain est à la fois autocrate et prince constitutionnel, il ne s'en suit pas que toute union réelle devienne impossible. La base essentielle de l'union est, nous l'avons dit, un pacte déterminant la vie commune : ce pacte, rédigé par les parties, est devenu la règle absolue de leurs rapports. Dès lors, dans les affaires communes, le prince ne commande plus au même titre que dans les affaires domestiques : peu importe qu'il soit monarque constitutionnel ou autocrate, il devient l'organe commun de l'union. Or, le Tzar, pour régler les affaires étrangères, n'a pas, en Finlande, la même omnipotence qu'en Russie. Un traité conclu par lui et dont la teneur intéresse la Finlande sera promulgué dans le Grand-Duché en suivant la procédure établie dans les lois finlandaises ; bien plus, si quelque une des dispositions de ce traité viole la législation locale, elle ne sera mise en vigueur que lorsque les Etats de Finlande se seront prononcés.

Nous croyons avoir suffisamment établi les liens qui unissent l'une à l'autre la Russie et la Finlande : que l'on hésite sur la catégorie où l'on peut faire rentrer cette situation internationale, ou que l'on dise avec certains auteurs (1) qu'elle reste en dehors de toute classification, à moins de faire œuvre de mauvaise foi ou de polémiste, on doit déclarer que la Finlande, par le fait même de sa souveraineté interne, est un Etat véritable et que toute attaque à cette souveraineté de la part de la Russie est un acte institutionnel.

Section II

Le droit public interne de la Finlande.

Nous abordons maintenant l'étude du mécanisme de la Constitution, Constitution que la Finlande avait reçue de la Suède et que l'acte de Borga avait sanctionnée (2). Le terme même de constitution a été em-

(1) Michoud et de Lapradelle. *op. cit.*, p. 71.

(2) Cette partie de notre travail sera le commentaire des lois constitutives elles-mêmes et de certains actes officiels très importants : Forme de Gouvernement, 21 août 1772.

Acte d'union et de sûreté des 21 fév. et 3 avril 1789. Loi organique impériale de la Diète, 3/15 avril 1869. Règlement de Sa Majesté, l'empereur Alexandre I^{er}, pour l'organisation du Conseil de Régence dans le grand-duché de Finlande (6 août 1809).

ployé à plusieurs reprises et ses deux dispositions essentielles sont : 1° l'existence d'un souverain régnant et gouvernant avec l'assistance d'autorités nationales ; 2° la compétence des Etats exclusive sauf pour les matières dites administratives et économiques. Le pouvoir législatif appartient collectivement à l'Empereur et Grand Duc et à la Diète.

Voici le texte de la forme de Gouvernement du 21 août 1772 : « *Art. 40.* — Le Roi ne peut, sans la connaissance et le consentement des Etats, faire aucune loi (*lay*) ni en abroger une existante. *Art. 41.*

Les Etats du Royaume ne peuvent abroger aucune loi existante, ni en faire aucune nouvelle sans l'assentiment et le consentement du roi. » Ainsi se trouvait codifié le principe fondamental du *Regeringsform* : « des Etats libres, indépendants, législateurs mais soumis à la loi sous le gouvernement d'un roi maître du pouvoir mais lié par la loi, tous deux réunis et protégés par la loi (1). »

« L'acte d'Union et de Sûreté (*Förenings och sä-*

Instructions pour le comité institué à Saint-Pétersbourg pour les affaires finlandaises du (25 oct. 5 nov. 1811). Décret portant changement de nom du Conseil impérial de Régence en celui de Sénat impérial de Finlande (9/21 fév. 1816). Décision impériale concernant les règles à suivre par la commission chargée de l'élaboration des projets des lois fondamentales (7/19 déc. 1864), etc...

Tous ces textes officiels se trouvent dans la brochure, *Constitution du Grand-Duché*.

(1) *Constitution du grand-duché de Finlande*. Introduction, p. 13.

kerhetsakt) ne touche aux droits des Etats que pour leur enlever l'initiative ».

*
* *

LA DIÈTE est une véritable représentation nationale ; elle se compose des députés de quatre Ordres : noblesse, clergé, bourgeois et paysans. — Dans l'Ordre équestre et de noblesse, ont droit de représentation les chefs des familles inscrites sur les registres de la « Maison de la Noblesse ». — Sont députés ecclésiastiques : l'archevêque et les trois évêques luthériens et les élus du clergé luthérien, de l'université et des instituteurs des écoles secondaires. — Les villes élisent, au scrutin secret, et parfois à deux degrés, les bourgeois. — Les propriétaires et les fermiers de la Couronne sont électeurs du second degré et font choix des députés de l'Ordre des paysans. — Chacun des Ordres a un président choisi par l'Empereur : ce sont les quatre présidents qui, lors de l'ouverture des sessions, présentent à l'Empereur les hommages de leur Ordre respectif.

La loi organique (1) fixe dans les détails les conditions de ces différentes élections. Dans les huit premiers jours de chaque session, il doit être nommé :

(1) *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 77 et 79 et suivantes.

une commission de législation (*Lagutskott*), une commission d'administration (*Ekonomiutskott*), une commission des finances (*Statsutskott*), une commission des subsides (*Bevillningsutskott*). Dans chacune d'elles, composée soit de 12, soit de 16 membres, chaque Ordre fournit un quart. A ces commissions revient le soin de préparer les affaires. La Diète peut se prononcer sur les matières de législation proprement dites, c'est-à-dire : les lois fondamentales et les privilèges des ordres ; les lois en matière civile et pénale ; les lois touchant à l'Eglise luthérienne et aux autres cultes ; les lois sur le service militaire et le code maritime ; les lois sur le système monétaire et sur la banque finlandaise, les impôts et les lois touchant aux droits et aux devoirs des citoyens. Jusqu'en 1886, époque à laquelle le tzar Alexandre III leur en fit la concession, le droit d'initiative était réservé à l'Empereur (1). Les Etats délibèrent par Ordres et ne se

(1) Voici le texte du manifeste du 13/2 février 1886 :

« Nous Alexandre III, etc. etc.

« Savoir faisons : Avec l'approbation et le consentement donnés, selon le § 71 de la Loi organique de la Diète du 3/15 avril 1869, par les Etats de Finlande, Nous daignons, abrogeant le § 6 de l'Acte d'Union et de Sûreté des 21 février et 3 avril 1789, statuer et ordonner que les §§ 51 et 52 de ladite Loi organique recevront, en vue de l'addition qui y est introduite, accordant aux Etats le droit d'initiative, la teneur modifiée qui suit :

« Outre le droit de pétition dont les Etats ont joui depuis des temps reculés, les Etats réunis en Diète ont le droit d'initiative (motion) en matière de création, de modification et d'abrogation des lois générales qui dépendent de la décision concordante de l'Empereur et Grand-Duc et des Etats. »

réunissent qu'en cas de résolutions contraires sur une même question. Le vote par trois Ordres est suffisant pour la validité d'une décision, sauf certains cas déterminés : création, interprétation, modification ou abrogation d'une loi fondamentale (1) ; (l'unanimité des quatre Ordres est alors indispensable) divergence dans le vote d'un impôt ou d'un crédit : (la décision appartient alors à une délégation de 60 membres, 15 par Ordre au cas de non majorité des deux tiers, le projet est considéré comme rejeté par les Etats).

Enfin les Ordres ont à leur disposition le droit de pétition dont ils usent soit pour demander des mesures qui dépendent du pouvoir central, soit pour demander des projets de loi.

Telle est l'esquisse de l'organisation de la Diète c'est-à-dire du fonctionnement du pouvoir législatif. Nous avons emprunté les principaux traits de cette esquisse à la loi organique de la Diète de (1869) édictée par Alexandre II de concert avec la Diète elle-même. Mais cette loi n'est intervenue « que pour compléter et éclaircir *certaines dispositions de date ancienne, toujours demeurées en vigueur* ». C'était dire, semble-t-il, que l'ancienne Constitution suédoise avait été, en 1809, confirmée par la Finlande. Du reste, bien avant 1809, différents textes nous prouvent la

(1) Art. 71 et 72 des Lois organiques de la Diète. *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 112.

même chose : le rapport adressé par Speranski au Tzar le 11 février 1811 est assez clair :

« IV. *Les affaires finlandaises.*

« Les affaires finlandaises les plus importantes concernant la Finlande étaient, dès le début, les suivantes : 1) La Diète. Cette Diète a assuré un fondement solide à toute l'organisation actuelle du pays. 2) Le règlement pour le Conseil. 3) Le système monétaire. 4) L'organisation de la milice. 5) Les finances de l'année précédente. 6) Le projet de budget pour 1810 et 1811. 7) Ses instructions pour le Gouverneur général et le Procureur. — En dehors de ces affaires principales, il arrive tous les jours une masse d'affaires courantes. »

Ici se trouve une note où on lit : « Ces affaires sont une suite de la Constitution du pays. Le pouvoir souverain, qui, dans ce pays, a été limité par la loi, a dû chercher à se fortifier par des détails de gouvernement. De là résultent les catégories suivantes d'affaires courantes, etc., etc. »

Le texte porte encore :

« La Finlande est un Etat, non un gouvernement. Aussi ne peut-on la gouverner en passant et à côté d'une masse d'autres affaires courantes (1). »

Nous voulons aussi rappeler l'ordonnance du 31 décembre 1811 concernant la réunion du gouvernement

(1) *Réponses des Etats aux propositions impériales*, 1^{re} réponse, p. 132.

de Viborg au Grand-Duché de Finlande. « L'Ordre de la représentation nationale à la Diète des Etats du Grand-Duché de Finlande est établi dans le gouvernement de Viborg, conformément aux *principes généraux de la Constitution du pays*. »

Ces expressions prouvent incontestablement que c'est bien la Constitution Suédoise antérieure qui fut sanctionnée pour la Finlande lors de sa réunion à la Russie et que, par suite, le régime politique russe n'y fut pas introduit (1).

Nous voulons compléter cet aperçu sur le pouvoir législatif en Finlande en recherchant, depuis 1809, les principaux travaux parlementaires.

A Borga, aussitôt après avoir donné l'Acte de garantie et avoir reçu les serments de fidélité de la Diète, Alexandre I^{er} avait proposé à la Diète d'étudier quatre questions importantes entre toutes : l'organisation de la force militaire, la perception des impôts, le système monétaire et l'organisation du gouvernement du pays. Seule la dernière proposition reçut un commencement d'exécution pratique : pour la création d'un Conseil de régence qui serait l'organe suprême de gouvernement. Les premiers membres de ce Conseil furent même proposés par les Etats (1). Un mois plus

(1) *Réponses des Etats de Finlande aux propositions impériales concernant le service militaire personnel*, p. 13.

(2) *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 26.

tard, un règlement impérial fixait l'organisation du Conseil. Nous y reviendrons bientôt.

Certains (1) ont nié le caractère de Diète à l'assemblée de Borga. Les députés n'auraient été que les représentants des quatre Ordres venus pour rendre hommage à leur nouveau maître et celui-ci en aurait profité pour les consulter sur les points cités plus haut, sans avoir l'intention de tenir compte de leur avis.

C'est là une opinion bien osée car les règlements organiques des Diètes Suédoises furent strictement observés et la plupart des « vœux » formulés par les Etats furent exaucés.

Pas de réunions des Etats sous Alexandre I^{er} et Nicolas II. Les principes d'absolutisme de ces deux souverains expliquent ce long silence. Le premier a oublié les tendances libérales que nous avons notées chez lui à l'époque de la conquête de la Finlande : il est maintenant absorbé par l'esprit de réaction né avec la Sainte Alliance (2) et il va jusqu'à exiler Speranski son fidèle collaborateur. Le second n'a pas d'autre ligne d'action qu'un absolutisme intransigeant : ennemi du régime constitutionnel, il ne pourrait autoriser les quatre Ordres de Finlande à élever la voix comme une représentation nationale. Mais ni l'un ni l'autre ne

(1) Elenew, *Les prétentions des Séparatistes finlandais*, p. 20, 23 et suiv.

(2) *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 32.

songent à faire mourir d'inanition le pouvoir législatif de la Diète.

Tout en organisant les services publics du Grand-Duché, Alexandre I^{er} reconnaît les droits de la Diète. L'ordonnance du 31 décembre 1811 concernant la réunion du gouvernement de Viborg au Grand-Duché de Finlande et que nous citons plus haut est assez nette. Il renvoie à la discussion d'une Diète à venir le soin de se prononcer sur les questions suivantes : logement des troupes (1812), modification à la loi organique de la noblesse (1816), projet de loi ecclésiastique (1817), envoi en Sibérie des condamnés à la prison perpétuelle (1820), abrogation de la défense du commerce rural (1823) (1). Il n'y avait là qu'abus et non violation de la loi (2) : en effet, d'après l'acte sur la forme du gouvernement (21 août 1772), la Diète ne devait se réunir que sur la convocation du souverain Grand Duc (art. 38) (3). Cette abstention de la Diète pendant 54 ans n'est donc pas une violation de la Constitution (4). La législation proprement dite chôme et les budgets furent établis en tenant compte des recettes ordinaires dont le souverain a la disposition pour les besoins ordinaires.

Il y aurait un véritable attentat à l'acte organique

(1) *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 32.

(2) Despagnet, *op. cit.*, p. 32.

(3) *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 60.

(4) Méchelin, *Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 192.

si de simples décrets impériaux avaient décidé les affaires gouvernementales pour lesquelles les Etats devaient être entendus (1). Mais il n'en a pas été ainsi. En effet, non d'après un texte officiel quelconque, mais bien d'après un usage séculaire accepté par les Etats, le souverain peut légiférer, abstraction faite des Etats, dans les matières dites « administratives et économiques » (*ordnings-och hushallnynysmal*) (2). Ces expressions sont singulièrement vagues, aussi il est fort difficile d'établir, comme l'a fait Elenew, une liste des infractions commises par les Tzars aux lois constitutionnelles. Au contraire, le domaine législatif, où la coopération des Etats était indispensable au monarque, était mieux délimité : c'étaient d'abord les lois fondamentales et les privilèges des Etats, les lois fiscales, les règlements ecclésiastiques, les lois militaires, le système monétaire, le règlement de la banque (3).

Le Tzar n'a pas outrepassé ses droits en instituant le Conseil de Régence (1809), le gouvernement Général et le Comité des affaires étrangères finlandaises à Pétersbourg (1811). L'Art. 1^{er} de l'acte d'Union et de Sûreté disait, en effet, « que le Roi pou-

(1) Van der Vlugt, *op. cit.*, p. 131.

(2) *Première réponse des Etats de Finlande aux propositions impériales*, p. 123.

(3) *Forme de Gouvernement de 1772*, 39, 52, 54, 62, 64.

vait disposer suivant son bon plaisir de tous les emplois de l'Etat, lesquels devront être confiés à des Suédois de naissance, faire exécuter et maintenir la loi et le droit (1). »

Les actes de Nicolas I^{er} laissent voir la même politique : profiter du texte cité plus haut et élargir les limites mal précisées de la compétence impériale. Mais, expliquer ces décisions par l'urgence et par l'impossibilité d'attendre la convocation des Etats, n'est-ce pas reconnaître les pouvoirs de la Diète (2) ? En effet, dans les considérants de l'ordonnance du 2-14 août 1827 « sur l'admission aux fonctions civiles et militaires des habitants naturalisés de la confession orthodoxe », le plus autocrate des Tzars reconnaît que, strictement, la mesure qu'il émet devrait être soumise à la Diète et s'excuse en se réclamant de la nécessité immédiate de la réforme (3). Une commission ayant reçu l'ordre de codifier les lois finlandaises et ayant fait observer à Nicolas I^{er} que l'intervention des Etats était nécessaire pour modifier les lois, ne fut-ce que dans la forme, le Tzar s'inclina (4). En somme, il eut un souci constant de ne pas confondre les affaires russes et les affaires finlandaises et voulut toujours

(1) *Constitution du grand-duché de Finlande*, p. 63.

(2) Despagnet, *op. cit.*, p. 33.

(3) Van der Vlugt, *op. cit.*, p. 138.

(4) Despagnet, *op. cit.*, p. 33.

régler ces dernières suivant les lois fondamentales du pays. A ce propos, on peut rappeler un mot de Nicolas I^{er} : « Les Finlandais ont tenu leur parole, je tiendrai la mienne (1). »

Alexandre II, « le tzar libérateur » devait être le restaurateur de la Diète. Au cours d'un voyage en Finlande, le nouveau souverain avait entendu les vœux de ses fidèles sujets. Ces derniers étaient pleins de confiance quand, le 10 avril 1861, un Manifeste impérial vint détruire toutes leurs espérances ; au lieu de la convocation tant désirée de la Diète, c'était la réunion « d'une commission composée de représentants des quatre Ordres ».

Ce Manifeste était évidemment contraire à la Constitution. Mais en face de l'opinion publique et devant la démarche de plusieurs sénateurs, le tzar donna une « explication » qui réduisait cette commission à un simple rôle de commission préparatoire des travaux d'une Diète à venir.

Au milieu de l'enthousiasme général, les Etats de Finlande se réunirent en Diète Générale le 18 septembre 1863. Le tzar prononça le discours d'ouverture en français : il affirmait son respect de la constitution et son désir d'une coopération cordiale entre le souverain et la nation (2).

(1) Méchelin, *Revue politique et parlementaire*, XV, p. 192

(2) *La Finlande au XIX^e siècle*, p. 102.

Quarante-huit questions avaient été proposées à la Diète. Elles avaient trait spécialement aux finances, aux voies de navigation, à la création d'écoles, au relèvement du commerce et au développement de l'industrie. — « On vit alors, dit Méchelin (1), que cinquante ans d'interruption dans la pratique du système représentatif n'avaient pas effacé, dans la nation finlandaise, les qualités qui sont la condition de l'exercice de ce système et qu'elle possédait d'ancienne date. » Donc, pas de déclamation de politique spéculative ni de luttes de partis perpétuelles. Seule, divisait les Etats, la question des langues, « c'est-à-dire la question de savoir si on donnerait, dans les actes officiels, une place égale à la langue suédoise et à la langue finnoise ».

Mais le tzar voulut faire passer dans la pratique ce qu'il avait annoncé dans son discours du trône ; il nomma, avec Nordenstam comme président, une commission chargée de réviser les anciennes lois et d'élaborer les projets des lois fondamentales. Nous citons à l'appendice la décision impériale, à cause de son importance : elle rappelle, en effet, que les actes suédois de 1772 et de 1789 sont les bases du Droit public de Finlande et définit les rapports russo-finlandais.

La réorganisation de la *Forme de gouvernement*

(1) *La Finlande au XIX^e siècle*, p. 402.

resta à l'état de projet. « La nature compliquée de ce travail, déclara l'Empereur à la Diète, a exigé un examen minutieux et prolongé et la question, à mon regret, n'est donc pas encore arrivée à un état de maturité suffisante pour me permettre de poursuivre ma première intention en la proposant à la Diète présente. » Cette question ne fut jamais reprise. Mais le nouveau statut de la Diète, élaboré par la commission et approuvé par l'Empereur, sur l'avis du Sénat, fut soumis à la Diète et promulgué le 13 avril 1869 (1). C'est cet acte important que nous avons analysé en exposant le mécanisme de la Diète. La plus remarquable des dispositions nouvelles était l'établissement de la périodicité des Diètes : Art. 2 : « Les Etats de Finlande se réunissent au moins tous les trois ans en session ordinaire sur la convocation de l'Empereur Grand-Duc et peuvent également être convoqués en session extraordinaire, lorsque l'Empereur le juge nécessaire. »

Notons aussi l'affirmation répétée que les Etats de Finlande ne sont pas les représentants de classes ou d'intérêts particuliers, mais bien les représentants de la nation tout entière.

La Diète de 1867 (2) prit une mesure qui mérite

(1) *Revue de Droit International et de législation comparée*, t. II, p. 190.

(2) Ces divers renseignements sur les travaux législatifs des Etats sont empruntés à *La Finlande au XIX^e siècle*, ouvrage paru

une mention spéciale. Après 1721, de vastes domaines avaient été cédés comme donation aux grands seigneurs russes par les tzars. On voit qu'il y a là un obstacle au progrès tant économique que moral. Les Etats contractèrent un emprunt afin de racheter ces terres et de les revendre aux habitants qui les cultivent. La Diète de 1863 avait admis, à titre provisoire, une loi sur la liberté de la presse. La Diète de 1867 préféra ne pas la proroger plutôt que d'y apporter les modifications trop restrictives réclamées par le gouvernement russe. Celui-ci apporta à la session suivante (1872) une série de propositions relatives à des questions financières, économiques et de droit civil.

Parmi les nombreux travaux qui forcèrent la Diète de 1877 à revenir siéger au mois de janvier de l'année suivante, l'œuvre sans contredit la plus importante fut la nouvelle organisation du service militaire. Au lieu du système ancien tel que l'avait fixé la Forme du gouvernement de 1772, le tzar proposait d'importer en Finlande le service personnel et obligatoire, introduit en Russie quelques années auparavant. Dans l'exposé de l'organisation de l'armée que nous nous proposons de faire, nous reviendrons là-dessus. Qu'il nous suffise de dire pour l'instant, qu'après avoir été amendé en ce qui concernait la réserve, le projet fut

à Helsingfors, en 1900, sous la direction de Z. Topelius et de Méchelin.

adopté par la Diète et la loi fut promulguée le 27 décembre 1878 (1).

Nous noterons en passant les questions qui furent les plus débattues dans cette session : la question des langues, l'introduction de l'étalon d'or qui fut adopté, le calcul du budget.

Si l'empire russe tout entier pleura en 1881 : nul plus que les Finlandais ne regrettèrent le Tzar libérateur. Son successeur Alexandre III, s'inspira des traditions libérales de son père et un de ses premiers actes fut de réduire la période de convocation des Etats de 5 à 3 ans. En 1886, un manifeste impérial proclame la proposition adoptée par les Etats en 1883 et qui leur accordait le droit d'initiative ou de motion, sauf pour les lois fondamentales, militaires et sur la presse. La Diète se réunit en session ordinaire en 1888 et 1891. En 1897, les Etats votèrent un emprunt de 30 millions. Une moitié liquiderait des emprunts précédents ; l'autre serait employée à la construction de nouvelles voies ferrées.

En janvier 1899, les Etats se sont réunis en Diète extraordinaire : l'Empereur avait à leur soumettre un projet de loi ayant pour objet de mettre l'organisation militaire du Grand-Duché en plein conformité avec celle de l'empire de Russie (2). Ce projet n'ayant pas

(1) Extrait de la *Revue du Droit International et de législation comparée*, tome II, p. 24.

(2) *Constitution du grand-duché de Finlande*, Introduction, p. 38.

été soumis au Sénat était illégalement porté directement devant la Diète.

Les commissions de la Diète avaient à peine commencé l'examen des propositions que le manifeste impérial du 3/15 fév. 1899 parut. Nous reviendrons sur ce conflit en parlant de la crise actuelle.

Comme on a pu s'en convaincre par cet aperçu sur le pouvoir législatif en Finlande, le système parlementaire n'y est pas pratiqué. Seulement, en vertu de la Constitution, le gouvernement doit s'exercer en conformité avec les lois fondamentales ou autres et qu'une loi ne saurait être établie, changée, ni abrogée sans la participation des Etats (1).

∴

Examinons maintenant les bases du pouvoir exécutif.

Il nous faut tout d'abord faire une observation. Par le fait seul de l'union de la Finlande avec la Russie, certaines prescriptions des lois suédoises, par exemple celles concernant la succession au trône et la religion du souverain, sont devenues caduques. Mais il serait inexact d'ajouter que les autres dispositions de la Forme de Gouvernement et de l'Acte d'Union et de Sûreté sont sans valeur. Non, les éléments constitutifs

(1) *La Finlande au XIX^e siècle*, p. 90.

du pouvoir exécutif finlandais se trouvent dans les lois suédoises. Le Tzar commande en Finlande en qualité de Grand Duc, et, d'après la Constitution, il est « comme chef de l'Etat, seul responsable de son gouvernement devant Dieu et devant la patrie ». Ses fonctionnaires ne sont responsables que devant lui.

Une partie de la législation, nous l'avons vu, se fait par le concours de la Diète et du souverain ; pour les décrets et ordonnances ayant force de loi en matière administrative spécialement, le prince a toute liberté (1). Le Tzar, Grand Duc de Finlande, veille au maintien et à l'accomplissement des lois ; il jouit des prérogatives ordinaires : commandement en chef des armées, droit de grâce et de réhabilitation, organisation des autorités administratives, nomination aux fonctions, droit de naturalisation ; enfin, pouvoir exclusif d'assurer les relations internationales.

Les organes du gouvernement sont le Sénat, le Gouverneur général et le secrétariat d'Etat.

Alexandre I^{er}, en organisant le nouvel état de choses, comprit la nécessité qu'il y aurait à créer en Finlande un corps qui, ayant à la fois des attributions administratives et judiciaires « pût imprimer une direction unique tant aux mesures d'ordre matériel et spirituel qu'à l'administration de la justice (2) ». Tel fut le but

(1) *La Finlande au xix^e siècle*, p. 90.

(2) Elenew, *op. cit.*, p. 10.

que se proposait le Tzar en instituant le Conseil de régence (texte français), ou le Conseil de gouvernement (texte russe). La Diète de Borga se prononça dans un sens favorable à cette institution et le 6 août 1909 parut le règlement impérial.

Composée exclusivement de Finlandais, cette réunion est à la fois un corps judiciaire et un Conseil administratif. Sa compétence est très large : ainsi le département administratif comprend 9 sections : administration de la justice, intérieur, finances, contrôle et domaines, affaires militaires, culte, instruction publique, agriculture, communications, commerce et industrie. Le département de la justice remplit les fonctions de tribunal suprême. Il y a jonction des deux sections pour l'élaboration des projets de loi à soumettre à la Diète, et aussi pour la rédaction des avis à donner à l'Empereur au sujet des décisions de la Diète.

RÈGLEMENT

De sa Majesté l'empereur Alexandre I^{er} pour l'organisation du Conseil de régence dans le Grand-Duché de Finlande, à Péterhoff, ce 6 août 1809 (1).

« Nous, Alexandre I^{er}, Empereur et Autocrateur de toutes les Russies, etc., etc., etc., Grand Duc de Finlande. Salut.

(1) Texte original en français.

« Parmi les moyens d'assurer la prospérité de la Finlande, l'établissement d'une administration générale Nous a paru d'une nécessité urgente. Il importoit au bien-être de l'Etat que les administrations provinciales eussent un point central, un tribunal suprême, qui pût les diriger, maintenir l'unité de principes, assurer la force et l'action de la loi, veiller à la distribution de la Justice et imprimer un mouvement salutaire à la propagation des lumières et aux progrès de l'industrie.

« Une commission spéciale, formée de citoyens de la Finlande distingués par leurs lumières et leurs vues patriotiques, fut appelée à combiner les élémens de cette institution d'après les principes que Nous lui avons prescrit. Ayant examiné ce travail et après lui avoir donné toute l'étendue d'utilité dont il était susceptible, Nous l'avons proposé à la délibération de la Diète.

« Ayant entendu les avis des Etats et considérant qu'une administration générale, revêtue d'une autorité suffisante pour le maintien des loix et basée sur des principes libéraux, ne manquera pas d'exercer la plus salutaire influence sur le bien être de l'Etat, Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

TITRE PREMIER

ORGANISATION DU CONSEIL DE RÉGENCE. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

« 1) L'administration générale de la Finlande est confiée à un Conseil de Régence, composé de deux

Sections, dont l'une connoit des affaires judiciaires, l'autre des différens objets d'économie publique.

« 2) Le Conseil est présidé par le Gouverneur-Général de la Finlande.

.

CHAPITRE III

DES ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES DU CONSEIL ET DE SA COMPÉTENCE

« 15) Tout ce qui concerne l'administration générale de la justice et de l'économie publique est du ressort du Conseil, excepté les cas dont la décision d'après les loix appartient à l'autorité immédiate du Souverain.

.

« 16) Le Conseil ne peut établir de son chef aucun nouvel impôt, ou contribution quelconque, ni faire des dépenses au delà de ce qui aura été assigné par le budget de l'année, toute dépense extraordinaire ne pouvant avoir lieu qu'en vertu des ordres exprès de Sa Majesté Impériale.

« 17) En général, aucun acte législatif ne peut émaner du Conseil ; il n'agit qu'en vertu des loix existantes, sans avoir aucun droit de les réformer, de les interpréter et encore moins de les abolir.

.

« 20) Comme le Conseil ne peut exercer d'autre pouvoir que celui qui lui est délégué par l'Empereur,

tous ses actes sont rendus au nom de Sa Majesté Impériale.

« 21) Les requêtes et les rapports soumis au Conseil seront adressés au nom de l'Empereur.

.

« ALEXANDRE. »

Le puissant et utile organe reçut en 1816 le nom de Sénat impérial de Finlande. Le décret qui réalisa cette modification contient plus qu'un changement de nom : il est un résumé de toute la politique impériale et nous devons le citer *in-extenso*.

DÉCRET

De sa Majesté Impériale portant changement de nom du Conseil impérial de régence en celui de Sénat impérial de Finlande, donné à Saint-Pétersbourg le 9/21 février 1816.

« Nous, Alexandre I^{er}, par la grâce de Dieu Empereur et Autocrateur de toutes les Russies, Grand Duc de Finlande, etc., etc., etc., savoir faisons :

« Comme, dès le premier jour de la réunion du Grand-Duché de Finlande à Notre Empire, le bonheur de ce pays a toujours été un des objets les plus chers de Nos vœux et de Nos soins, Nous avons en conséquence et en toute occasion cherché, uniquement par des mesures tendant au bien public, à engager Nos sujets finlandais à la fidélité et au dévouement que

Nous, comme leur souverain désigné par la Providence, avons le droit de réclamer d'eux, et dont Nous avons aussi reçu plusieurs preuves irrécusables que Nous nous plaçons à reconnaître.

« Persuadé que la Constitution et les Lois qui, par leur conformité avec le caractère, les mœurs et la culture du peuple finlandais ont, pendant une longue suite d'années, servi de fondements à sa *liberté civile* et à son développement, ne sauraient sans risque pour celles-ci être restreintes ni ébranlées, Nous avons, *dès le premier moment de Notre Gouvernement dans ce pays*, non seulement confirmé de la manière la plus solennelle cette *Constitution* et ces *Lois*, ainsi que les *libertés* et *droits* qu'elles assurent à chaque citoyen finlandais, mais encore, après délibération avec les Etats du pays, institué un *organe de gouvernement spécial*, qui, sous le nom de Notre Conseil de Régence, et composé de Finlandais de naissance, a géré jusqu'ici en Notre nom l'*administration civile* du pays, et rendu la *justice* en dernier ressort, sans dépendre d'aucun autre pouvoir que de celui des Lois et de Notre volonté de Souverain conforme à ces lois. En même temps que Nous avons voulu de cette manière montrer les pensées bienveillantes qui Nous ont guidé et Nous guideront à l'avenir à l'égard de Nos loyaux sujets finlandais, Nous espérons avoir suffisamment confirmé à perpétuité la Garantie qu'ils ont reçue de Nous quant au maintien inviolable de leur Constitution particulière sous Notre sceptre et celui de Nos successeurs.

Et comme maintenant, après achèvement de la mission que, pour la sécurité de Notre Empire et le

repos général de l'Europe, et assisté de l'Etre suprême, Nous avons accomplie avec Nos alliés, Nous avons enfin retrouvé l'occasion longtemps désirée de Nous occuper d'une manière ininterrompue, sans être gêné par des soucis extérieurs, des affaires intérieures de Notre Empire, et entre autres de celles qui concernent spécialement la Finlande ; Nous avons, pour mieux marquer le but que Nous avons en vue en instituant l'Organe précité du gouvernement local de ce pays, et Ses relations immédiates avec Notre personne, jugé bon, en conformité avec la dénomination de l'Organe suprême de gouvernement de Notre Empire et du Royaume de Pologne qui lui a été récemment uni, d'attribuer au gouvernement suprême de Finlande le nom de Notre Sénat de Finlande, sans cependant modifier son organisation actuelle, et encore moins la Constitution et les Lois que Nous avons sanctionnées pour la Finlande et confirmons par les présentes encore une fois dans toute leur étendue. Tout en confirmant en même temps de la façon la plus solennelle que les membres de Notre Sénat de Finlande ne devront, à l'avenir comme jusqu'aujourd'hui, être choisis que parmi des citoyens finlandais de naissance ou qui se sont établis dans le pays et y ont obtenu les droits civils finlandais. Nous mandons et ordonnons à ces raisons à tous Nos sujets finlandais et à tous ceux que de droit d'obéir aux prescriptions promulguées par le Sénat Impérial de Finlande, jusqu'ici appelé le Conseil de Régence, en Notre nom et de Notre part : ce qui devra être observé par tous ceux que de droit.

« En foi de quoi Nous avons signé le présent acte

de Notre propre main ; ce qui fut fait à Saint-Pétersbourg le 9 février de l'an de grâce 1816, et de Notre règne le quinzième.

« ALEXANDRE. »

Le Sénat de Finlande est présidé par le Gouverneur général qui, à ce titre, est le véritable trait d'union entre l'assemblée d'Helsingfors et le gouvernement de Saint-Pétersbourg. Ses fonctions, mal définies par le règlement du Conseil de gouvernement, furent précisées par une instruction de 1812. Il remettra au Conseil les ordonnances de l'Empereur et transmettra à celui-ci, par l'intermédiaire du secrétariat d'Etat de Finlande les adresses de l'Assemblée.

Chef du pouvoir exécutif, choisi par l'Empereur soit en Russie, soit en Finlande, il assure la sécurité publique et contrôle l'application des lois et des ordres du Gouvernement.

Auprès du Gouverneur général et du Conseil, se tient le procureur : ce dernier a pour mission, en cas de violation de la loi, de faire des remontrances et si ces observations étaient dédaignées, d'en référer à l'Empereur (1).

Le cadre de ce travail ne nous permet pas de passer en revue les gouverneurs généraux qui se sont

(1) *La Finlande au XIX^e siècle*, p. 92. *Journal des Débats* (26 oct. 1896).

succédé en Finlande depuis Sprengtporten jusqu'à Bobrikoff : on trouve leurs monographies dans le célèbre ouvrage : *La Finlande au XIX^e siècle*.

*
* *

Le troisième organe du Gouvernement est le secrétariat d'Etat, créé en 1811 par Alexandre I^{er} sous le nom de comité des affaires finlandaises (1). Le but de cette institution était d'enlever les affaires de Finlande à la compétence des ministres russes et qu'elles soient « examinées, préparées et réglées en conformité avec les lois de ce pays, confirmées par nous » ; mais les affaires seules « qui dépendaient de la décision du pouvoir suprême ». Parmi les membres, finlandais d'origine, siégeait un secrétaire d'Etat chargé de rédiger les rapports présentés à l'Empereur qui se réserve le droit de décider. En 1826, le tzar Nicolas prononça la dissolution de ce comité et l'institution d'un secrétariat d'Etat pour le Grand-Duché de Finlande (2).

Le Sénat, désormais, interviendrait seul. Cependant « nous avons conservé la charge de secrétaire d'Etat du Grand-Duché » — « sont renvoyées au secrétariat d'Etat toutes les affaires se rapportant à l'administra-

(1) *Constitution de Finlande*, page 118.

(2) *Constitution de Finlande*, p. 129.

tion civile générale de la Finlande qui, d'après les lois fondamentales et organiques du pays, dépendent de l'examen et de la décision du pouvoir suprême ». Par contre, les affaires communes à la Finlande et à la Russie doivent être communiquées à la fois aux ministres de l'Empire, au secrétaire d'Etat ou au Gouverneur général (1).

Ajoutons que pour les relations internationales, la compétence du ministre des affaires étrangères s'étend aussi bien à celles de l'Empire russe qu'à celles du Grand-Duché.

Nous arrêterons ici cet exposé ; nous n'avons voulu que donner une idée du fonctionnement du mécanisme de la Constitution finlandaise. Cependant, avant d'arriver au dernier chapitre de notre travail, il nous a paru intéressant de dire quelques mots de l'organisation des forces militaires : en effet, ce sont les réformes apportées à cette organisation qui ont fait naître le conflit actuel.

Section III

L'organisation militaire de la Finlande.

Les troupes, tant suédoises que finlandaises, contre lesquelles les armées russes combattirent tant de fois

(1) Delpech, *Extrait de la Revue générale de Droit International public*, (sept.-octobre 1899), p. 16.

jusqu'en 1808, étaient levées suivant le système dit « de répartition » que l'article 18 de la *Forme de gouvernement* de 1772 avait sanctionné : « Les forces militaires à pied et à cheval ainsi que les matelots de la flotte resteront levés et entretenus sur les bases actuelles du système de répartition (*indelning*) et les contrats passés avec les paysans et les villes, lesquels contrats seront strictement exécutés et observés, jusqu'à ce que Sa Majesté Royale et les Etats jugent nécessaire d'y apporter des modifications d'un commun accord. »

Mais, avant d'arriver à cette organisation et à ces lois modernes, il nous faut, pour être complet, rappeler à titre de mémoire, certaines dispositions de l'ancien Code suédois, d'après lequel tout homme en état de porter les armes était obligé d'entrer en campagne, sur ordre du roi, pour la défense du pays. Le moyen pratique de convoquer cette armée était les levées d'hommes (*utikrifringar*). Sans doute, on regardait le service militaire comme obligatoire pour les paysans ; mais, en fait, on voulut d'abord obtenir le consentement du peuple ou de ses mandataires.

Dans le système de répartition, le service militaire s'accomplissait de la manière suivante : les propriétaires fonciers se réunissaient en groupes ou « rotes » qui, chacune, devaient entretenir un fantassin, d'où le nom de « système des rotes » (*rotering*). — Quant à la flotte, elle se recrutait suivant les engagements

pris par les villes et les paroisses de fournir un certain nombre de marins.

L'entretien des officiers était assuré en leur désignant une résidence sur certaines terres de la Couronne avec le droit, « pour leur salaire », de jouir de la « rente », c'est-à-dire de l'impôt foncier que ce domaine aurait dû, sans cela, payer à la Couronne. Les grands domaines dits *rusthall* entretenaient un cavalier avec son équipement. Les paysans avaient consenti ces contrats instituant « une tenue permanente de soldats » afin d'éviter les levées d'hommes devenues insupportables. Nous trouvons les traces de cette institution de 1682 à 1751.

Tel était le recrutement de l'armée « indelta »..., c'est-à-dire tel était le système de la « répartition ».

Charles XI développa cette organisation dont il avait compris le double avantage : l'état des finances publiques serait sans influence sur le recrutement de l'armée, les propriétés foncières étant responsables du service ; d'autre part, cette fusion entre les populations rurales et les soldats, cultivateurs des fermes affectées à la milice, développerait dans le pays une vie nationale très intense (1).

La *Forme de gouvernement* (1772), dans son article 18, ne se contente pas de maintenir intact le système de la répartition : elle déclare de plus et

(1) *Réponses des Etats aux propositions impériales*, pages 130 et suivantes.

répète dans son article 45 que toute modification à cet état sera apportée par une *décision concordante du roi et des Etats*. Comme nous l'avons vu, une des propositions faites à la Diète de Borga, par Alexandre I^{er}, touchait à l'organisation de l'armée : Speranski fit à ce sujet la déclaration suivante : « Sa Majesté Impériale a voulu en même temps remettre aux Etats l'assurance sans restriction que, en dehors de la milice nationale et des troupes de ligne que sa Majesté Impériale veut entretenir à ses frais, par enrôlement, soit de volontaires, soit de personnes tombées de par les lois du pays, sous les atteintes du service militaire, aucune autre espèce de recrutement ou de réquisition militaire exercée par violence ne doit avoir lieu en Finlande. »

En somme, le système de la répartition fut maintenu; du reste, le Tzar déclara que la Finlande garderait son organisation militaire nationale. Les troupes qui avaient servi pendant la dernière campagne furent licenciées; de plus, suivant un projet de la Diète, les tenues de cavalerie et d'infanterie furent dispensées de fournir des hommes : comme compensation, elles durent verser à l'Etat des taxes dites « de vacances » ; les officiers obtinrent de conserver, à titre viager, les terres qui leur étaient affectées et qui, dans la suite, furent affermées au profit du trésor (1).

Il fallut l'établissement du service militaire per-

(1) *La Finlande au xix^e siècle*, page 130.

sonnel en Russie pour que l'empereur songeât à introduire en Finlande une organisation semblable. Des propositions dans ce sens furent soumises à la Diète de 1877-1878. Alexandre II passa outre aux objections du ministre de la guerre russe, Milioutine qui, par défiance des sentiments finlandais, s'opposait à cette proposition (1). Le projet soumis aux Etats était calqué sur la loi russe ; la commission de la Diète proposa seulement une répartition plus égale des charges militaires.

D'après les propositions impériales, les jeunes gens ayant tiré les plus bas numéros, feraient trois ans de service actif et passeraient huit ans dans la réserve ; mais le reste du contingent serait directement inscrit dans la milice sans être obligé à aucun exercice. La commission apportait les modifications suivantes : les hommes appelés par leur numéro au service actif (fixé à trois ans en règle générale et réduit dans certains cas) passeraient, soit dans le service actif, soit dans la réserve, une durée totale de trois ans. Tous les autres seraient placés dans la réserve, mais appelés pendant trois ans à des périodes d'exercice dont la durée totale serait de quatre-vingt-dix jours ; enfin, ils seraient versés dans la milice pour y rester jusqu'à l'âge de 40 ans accomplis (2).

(1) V. Pillet et Delpech, *op. cit.*, p. 14, note 2.

(2) *Réponses des Etats de Finlande*, avant-propos, 1^{re} annexe § 5, p. 212 à 219.

De plus, la demande fut faite aux Etats d'inscrire au premier paragraphe de la loi la mention suivante : « Les forces militaires de la Finlande ont pour but de défendre le trône et la patrie et de contribuer ainsi à la défense de l'Empire. » Cette adjonction fixait à l'armée finlandaise la mission que la situation politique déterminait.

Dans ces conditions, le projet du gouvernement fut adopté par les quatre Ordres de la Diète, à peu près tel qu'il était sorti des mains de la commission et à une majorité des deux tiers environ des votes émis. Toutes les dispositions de la loi militaire russe furent prises pour modèle, et toutes, avec le caractère de lois fondamentales, adoptées à l'exception de celles qui auraient contrarié trop les mœurs finlandaises. Ce caractère fut, en effet, affirmé par l'Empereur dans un manifeste donné à Saint-Pétersbourg, le 6-18 décembre 1878. En voici le texte :

« Nous, Alexandre II, par la Grâce de Dieu, etc., etc., savoir faisons : en même temps que nous avons, ce même jour, approuvé et consacré une loi sur le service militaire personnel, acceptée par les Etats de Finlande et valable pour le Grand-Duché, nous avons, en conformité avec la proposition des Etats, consenti à déclarer que les paragraphes suivants de cette loi, qui ont une plus grande importance, et qui contiennent aussi en partie des changements à une loi

fondamentale en vigueur, à savoir : les §§ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 19, 20, 120, 121, 122 et 123, doivent être regardés comme des prescriptions ayant le caractère de loi fondamentale. »

Cette loi militaire a subi, depuis, quelques modifications apportées avec le concours des Etats, et demeure en vigueur aujourd'hui. Quant à la mission impartie aux forces militaires de la Finlande, elle fut bien remplie : comme le disent MM. Pillet et Delpech, en cette matière comme en toute autre, les Finlandais affirmèrent ces vertus civiques qui, dans ce petit pays, parvenu à un degré très avancé de civilisation, font la force du commandement impérial et la dignité de l'obéissance nationale. Aussi, dans le discours du trône, prononcé à l'ouverture de la Diète, le 19 janvier 1885, Alexandre II pouvait-il dire : « La manière irréprochable dont la population a accompli son service militaire et les bons résultats qu'ont produits les réunions des troupes finlandaises dans les camps d'exercices... M'ont donné une véritable satisfaction et m'ont inspiré la conviction que les troupes finlandaises réponndent entièrement à leur destination. »

CHAPITRE III

LE CONFLIT ACTUEL. — LES PROJETS DE LOIS MILITAIRES. — LE MANIFESTE IMPÉRIAL DU 3-15 FÉVRIER 1899

Le conflit qui s'éleva en 1899 entre la Diète de Finlande et le gouvernement russe n'étonna pas ceux qui, depuis quelques années, remarquaient l'agitation soulevée par le panslavisme russe (1). Pendant que s'accomplissait la russification des provinces baltiques et que le pouvoir employait tous les moyens pour assimiler à l'unité nationale les éléments hétérogènes de l'Empire, il était étrange, inadmissible que la Finlande eût une existence indépendante. Les journaux, depuis 1882, insinuaient (2) que les droits de ce pays n'étaient que des privilèges injustifiables et que ce don géné-

(1) Delpech, *op. cit.*, p. 17, 24.

(2) V. les réclamations élevées contre le séparatisme finlandais par le *Sviet*, le *Nouveau Temps* et la *Gazette de Moscou*, rapportées dans le *Temps* du 25 septembre 1898.

reux d'Alexandre I^{er} pouvait être retiré sans hésitation par l'Empereur. Aux articles de presse vinrent s'ajouter bientôt comme pour les étayer et leur donner une base plus juridique les publications de savants auteurs russes ; parmi eux M. Ordine (1) se leva le premier en 1889.

Nous avons vu et essayé de réfuter, dans le cours de ce travail, les principales assertions de ce polémiste qui trouva des critiques dans les revues russes elles-mêmes. Mais la campagne ne tarda pas à devenir plus violente encore. On accusa les Finlandais de tendances séparatistes (2) ; or ce qui était, pour les Russes, haine de l'Empire, n'était, chez les Finlandais, qu'amour pour leur patrie et pour leurs institutions nationales. De la plume des pamphlétaires, ces opinions « nationalistes » s'infiltrèrent dans les zones officielles, et bientôt de la théorie on passa à la pratique.

Néanmoins, pendant 90 ans « les attaques du centralisme moscovite furent rares, les immixtions de la Russie dans la vie politique et législative finlandaise peu importantes et toujours couvertes de prétextes (3).

(1) Ordine, *La soumission de la Finlande*, voir, à ce sujet, Danielson, *op. cit.*

(2) Elenew, *Prétentions des Séparatistes finlandais*.

(3) L'auteur anonyme de l'article paru dans le numéro de la *Quinzaine* du 1^{er} avril 1901, déclare que laisser la Finlande bénéficier d'un régime d'indépendance où les intéressés voyaient la loyale exécution des anciens engagements impériaux, fut la

Le Grand-Duché vivait ainsi sous un régime d'autonomie politique et administrative où les intéressés voyaient la loyale exécution d'anciens engagements impériaux.

« Cet état de choses constituait, à la vérité, une contradiction extraordinairement importante aux doctrines du slavisme agressif, lequel considère, sans hésiter, les théories d'unité et de centralisation, d'uniformité et d'absorption comme supérieures et préférables aux droits historiques et aux lois écrites des peuples rattachés à l'Empire. Aussi, dans le but d'y mettre fin, cette secte commença, dès le règne du dernier Empereur, une lutte opiniâtre et souvent perfide, procédant par des accusations politiques variées, souvent dépourvues de base, et par de nombreuses allégations souvent inexactes aussi au point de vue du droit public ; la discussion se prolongeait même assez récemment dans des revues françaises. Et, de même que la *Question baltique* avait été révélée, sous le règne d'Alexandre III, par le célèbre livre de Jouri-Samarine sur *Les frontières de Russie*, édité à Prague en 1868-1896, de même la *Question finlandaise* fut posée, en 1889, dans *La conquête de la Finlande*

tendance générale de la politique des Tzars ; il est vrai, quelques ordonnances impériales usurpèrent sur les pouvoirs des Etats ; mais les usurpations furent presque constamment couvertes de prétextes : empêchements aux réunions de la Diète ; portée simplement interprétative des dispositions prises en cette forme sommaire, sinon même irrégulière.

de M. Ordine (1). » Depuis lors, les avis et les livres se sont opposés : d'une part, ceux de MM. Ordine et Elenew, hostiles aux prétentions séparatistes finlandaises tout comme les Moskovskia-Viedomosti, dont la campagne ne cessa pas de 1888 à 1893 ; d'autre part, ceux de MM. Danielson et Méchelin, défenseurs acharnés des prérogatives souveraines finlandaises (2) ; et ainsi, les points de vue se sont accusés, de plus en plus divergents, à Helsingfors et à Saint-Pétersbourg, les uns réclamant comme une mesure de droit la réunion du Grand-Duché à l'Empire, les autres présentant comme une violation inconstitutionnelle de chartes octroyées toute atteinte au libre jeu des institutions nationales finlandaises. »

Caractérisant les premiers procédés employés dès 1890, M. Delpech (3) dit : « Dès 1890, la Finlande devait subir le contre-coup des résistances élevées par la masse russe contre l'influence des éléments hétérogènes quelconques introduits, par voie d'infiltration ou de conquête, dans l'organisme moscovite. Les droits du Sénat furent donc temporairement réduits,

(1) Delpech, *op. cit.*, p. 7, 8.

(2) Comp. les articles de MM. Méchelin, cités *supra*, et Danielson, *Finlands Vereinigung mit dem russischem Reiche*, Helsingfors, 1891.

(3) *Op. cit.*, p. 17. M. Delpech fait allusion notamment à une décision prise par Nicolas II, en 1896, et parue au *Journal officiel finlandais*, par laquelle étaient visées certaines mesures édictées par Alexandre III contre le Sénat. V. sur ces mesures le *Journal des Débats* du 15 août 1896.

à l'instigation de Pobiédonostzef, le procureur général près le Saint-Synode ; mais, en Finlande, la lutte fut menée avec plus d'hésitation que dans les provinces Baltiques, sans doute à raison du respect, spontané ou inconscient des serments et des constitutions qui se rencontre chez les partisans eux-mêmes de l'autocratie pure ; en tout cas, les mesures destinées à entraver le libre jeu des institutions nationales y furent tour à tour édictées et rapportées ».

Mais, dès 1890, l'Empereur chargeait trois commissions de préparer une triple assimilation : unification de la monnaie, de la douane et de la poste du Grand-Duché. Seule la réforme postale aboutit : ce fut le ministre de l'intérieur russe qui eut la direction du service. Bientôt, le nouveau gouverneur de Finlande imbu des mêmes idées, ajouta à un projet de codification des lois fondamentales élaboré par le Sénat, un contre-projet qui tendait à remplacer la Constitution du pays par « un règlement sur la Constitution du gouvernement finlandais ». Ces propositions furent soumises à une conférence réunie au printemps de 1893. Le compte rendu des travaux n'a pas été publié. Il semble cependant, d'après le rapport officiel de la conférence que, malgré l'opposition des membres finlandais, il aurait été question d'organiser une législation commune sur certains points déterminés. Cela ne manqua point d'alarmer les habitants du Grand-Duché. Aussi la Diète, réunie

en 1894, voulut se faire l'écho de l'inquiétude nationale et présenta une adresse à l'Empereur. Elle espérait que les lois fondamentales ne seraient modifiées que dans les formes établies par ces lois elles-mêmes reconnues par Nicolas II. Celui-ci, en effet, en montant sur le trône, avait renouvelé, comme ses prédécesseurs, l'Acte de garantie aux habitants de Finlande. Le 25 janvier 1897, il disait expressément dans le discours du trône lu à l'ouverture de la Diète aux représentants du peuple finlandais : « En ouvrant la première Diète à laquelle se réunissent sous mon règne les Etats du Grand-Duché de Finlande, c'est avec une profonde satisfaction que je vous assure de ma reconnaissance et de ma bienveillance pour la fidélité et le dévouement inébranlables dont ce peuple a toujours fait preuve envers ses Souverains à leur grande joie et dont étaient pénétrées leurs humbles félicitations à l'occasion de mon couronnement. »

Ces affirmations impériales calmèrent pour un moment les appréhensions finlandaises, mais bientôt les ennemis des droits de la Finlande revenaient à la charge et décidaient, pour les atteindre, de s'en prendre d'abord à ses institutions militaires.

Le 19 juillet 1898, l'empereur « regardant comme nécessaire que la loi du Grand-Duché de Finlande concernant le service militaire fût rendue conforme à ce qui, en cette matière, est statué dans l'Empire », convoquait les Etats en session extraordi-

naire. L'avis du Sénat n'avait pas été demandé ; c'était le premier pas dans le chemin des illégalités. En même temps, le général Bobrikoff était nommé comme gouverneur de la Finlande. Les propositions impériales sur la réorganisation militaire cachaient mal la politique qui les avait élaborées et les Etats, comme nous le verrons bientôt, purent aisément, dans leurs réponses, omettre au grand jour les véritables intentions du gouvernement russe (1). Cependant, les deux commissions choisies dans la Diète, commencèrent l'examen des projets. L'un était une proposition contenant un projet de loi « sur le service militaire personnel pour le Grand-Duché de Finlande ». L'autre concernait « les principes de l'organisation et de l'administration des troupes finlandaises ». L'exposé des motifs ainsi que les actes dressés au comité du ministère de la guerre montraient que le but de ces modifications était d'assimiler l'administration militaire finlandaise à celle de l'armée russe. Au mois de mai, deux nouvelles propositions s'ajoutèrent aux précédentes : « l'égalisation de la charge militaire personnelle en Finlande et dans l'empire de Russie » et « l'égalisation des charges militaires financières en Finlande et dans l'empire de Russie ».

C'était, en somme, la destruction de l'autonomie de

(1) *La situation politique de la Finlande*, extrait de la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1900, p. 41.

l'armée finlandaise, le corps des officiers pouvant être complété par des officiers d'origine russe ; le surplus du contingent, une fois l'effectif des troupes finlandaises au complet, étant distribué dans les corps russes et enfin une nouvelle contribution étant réclamée pour les frais d'entretien car le contingent et la durée du service étaient augmentés. Rien ne semblait expliquer ces modifications. Jamais, en effet, le loyalisme des troupes finlandaises n'avait été suspecté par le gouvernement russe (1).

D'autre part, comme les Etats le firent remarquer dans la première de leurs Réponses (2), l'intérêt de la défense nationale de l'Empire n'était pas en jeu. L'instruction donnée aux troupes finlandaises était la même qu'aux troupes russes. L'unité de commandement existait : l'armée finlandaise était placée sous l'autorité militaire russe (3). Aussi bien, tandis que,

(1) Pour preuve nous rappellerons le retrait des garnisons russes en Finlande trois ans seulement après la conquête (1812) et la création d'un corps finlandais pour garder Saint-Pétersbourg. Ce loyalisme ne s'est pas démenti à la fin du siècle, puisque les contingents finlandais se distinguèrent dans la guerre des Balkans. Alexandre III, depuis la loi militaire de 1878, donna plusieurs fois aux troupes finlandaises des témoignages de satisfaction. Discours du trône d'Alexandre III à l'ouverture de la Diète, le 19 janvier 1885 : « La manière irréprochable dont la population a accompli son service militaire et les bons résultats qu'ont produits les réunions de troupes finlandaises dans les camps d'exercice. »

(2) *Réponses des Etats aux propositions impériales*, p. 28 et suiv.

(3) V. la relation de ces événements dans le *Temps* du 25 mars 1899.

dès son arrivée dans le Grand-Duché, le général Bobrikoff essayait, inutilement d'ailleurs, d'une pression sur le grand maréchal de la noblesse et sur le chef de l'Ordre des paysans, le Sénat finlandais refusait son approbation au projet de loi militaire. De leur côté les Etats, saisis des propositions impériales, déclarèrent (1) qu'en leur qualité de représentants du peuple finlandais et regardant comme un devoir de maintenir ses droits à l'autonomie administrative, fondés sur la Constitution, ne pouvaient consentir à aucun changement du § 120 de la Loi militaire ; par suite les autorités instituées pour administrer les troupes aux points de vue militaire, sanitaire ou économique, ne peuvent être réunies ou subordonnées à l'administration russe du district militaire ; on ne peut davantage leur faire subir une modification telle qu'elles cessent d'être des autorités finlandaises, dépendant des lois finlandaises.

Les diverses objections avaient peu impressionné les rédacteurs de ces projets qui, dans l'esprit du gouvernement russe, devaient être les signes avant-coureurs de l'orage. Au surplus, lors de l'ouverture de la Diète, le 19 janvier 1899, le discours du Trône avait paru dénier à l'Assemblée le pouvoir législatif et n'accorder à ses délibérations qu'une valeur consultative. En même temps, les protocoles affectaient d'omettre

(1) Première réponse des Etats dans le volume *Réponses des Etats*, p. 79-80.

désormais le titre de Grand-Duché et de traiter la Finlande comme une simple province russe. Le manifeste impérial du 3-15 février 1899, arriva alors, éclatant comme un coup de tonnerre.

Cette loi arrêtée en trois jours, élaborée par un Comité secret réuni sous la présidence du Grand duc Michel, président du Conseil de l'Empire et composé de huit membres dont un seul de nationalité finlandaise, le ministre secrétaire d'Etat, général Procopé, était extraite d'un projet de codification préparé dix ans auparavant et qu'Alexandre s'était refusé à adopter (1).

Désormais, d'une part, les lois « rendues pour tout l'Empire » y compris la Finlande, d'autre part, les lois appliquées dans les limites du Grand-Duché « ayant trait à des nécessités communes à tout l'Empire » ou « en connexion avec la législation de l'Empire », seront préparées par le ministère russe avec communication au secrétaire d'Etat finlandais. La Diète, ainsi que le Sénat, n'a plus qu'une voix consultative et, dans le Conseil de l'Empire, seul l'empereur prononcera. Ainsi, « les limites entre la législation d'Empire et la législation particulière de la Finlande s'évanouiront fatalement comme des ombres,

(1) Pierre Morane, *Nicolas II et la Finlande*. Correspondant du 25 mars 1899, p. 1234.

(2) Delpech, *op. cit.*, p. 25.

et l'on peut dire que déjà le droit constitutionnel du Grand-Duché est devenu un pur néant ». Ces règlements, en effet, ne spécifiaient en aucune façon à quelles matières législatives se restreignait la nouvelle procédure.

Les pouvoirs publics, il convient de le faire remarquer, dans leur opposition aux mesures dont nous parlons, n'abandonnèrent jamais le terrain constitutionnel. Sur la volonté expresse du Gouvernement, le Sénat promulgua immédiatement le manifeste qui fut reproduit dans les journaux finlandais. Ceux-ci, pour toute protestation, rappelèrent, en une brève note, les promesses de Nicolas II et de ses prédécesseurs (1). Le rapprochement était singulièrement éloquent. Mais le Sénat avait dû enregistrer dans son procès-verbal les réserves faites par le procureur général V. Söderhjelm, sur la légalité des mesures nouvelles et, ayant rédigé une protestation sur cette base, l'avait fait porter par une députation au pied du Trône (2). L'Empereur ne reçut ni la députation du Sénat, ni celle que les Etats avaient envoyée sur la proposition de la commission de législation de la Diète. Le peuple de Finlande voulut s'associer à ses représentants. Une

(1) La note visait, entre autres, les paragraphes 40 de la Charte et 71 et 83 des articles organiques de la Diète.

(2) V. un résumé concis et complet de l'échec de ces députations finlandaises et des adresses ou délégations des différents pays, dans la brochure de M. Delpech, *op. cit.*, p. 26 27.

députation de cinq cents délégués partit pour Saint-Pétersbourg. Mais cette députation n'obtint pas plus d'audience que les deux autres et rapporta en Finlande son adresse avec les 524.000 signatures.

L'Europe elle-même s'émut et voulut porter assistance morale aux Finlandais. Le 26 juin 1899, une députation internationale arrivait à Saint-Pétersbourg (1). Elle devait remettre à l'Empereur douze adresses (2) où les personnalités les plus marquantes des divers Etats européens élevaient la voix en faveur des Finlandais. Parmi les signataires de l'adresse de France se trouvaient MM. E. Lavisse, duc de Broglie, G. Paris, Lyon-Caen, Berthélemy, Saleille, Lainé, Trarieux, etc... Aucun membre de la députation ne put obtenir audience de l'Empereur.

Pendant ce temps, à la Diète d'Helsingfors, les débats au sujet des propositions impériales concernant la loi militaire se continuaient dans les formes constitutionnelles. La session fut close en mai : les Etats de Finlande rejetaient la loi ; mais, pour donner à la Russie une preuve nouvelle de loyalisme, acceptaient une augmentation d'effectif, en sauvegardant toute-

(1) Elle comprenait six membres : M. Ludovic Trarieux, sénateur français, Brusa, président de l'Institut de droit international de Milan ; Van der Vlugt, de la Haye ; Baron Nordenskiöld, explorateur suédois ; Norman Hansen, de l'Académie de Médecine de Copenhague ; Broegger, professeur à l'Université de Christiania.

(2) Texte de l'Adresse dans le *Temps* du 3 avril 1899.

fois le caractère national de l'armée finlandaise (1).

Entre temps, les Etats adressaient à l'Empereur leurs — *Réponses* — contenant un examen approfondi, au point de vue constitutionnel, des actes impériaux.

Ainsi donc, point de révolte, simplement la réclamation de la légalité, les Etats — cette nuance doit être bien mise en lumière — ne se refusent pas à connaître d'une augmentation de charges militaires, si une modification au régime de 1878 est démontrée nécessaire et si la proposition en est faite d'une manière correcte et constitutionnelle ; ils se plaignent simplement de l'atteinte portée aux lois fondamentales dont le bénéfice leur a été reconnu et promis par les tzars. De la sorte, comme on l'a dit, s'il en eût été besoin, ils auraient forcé le respect et la conviction des puissances européennes par leur attitude dans ce débat où la vie politique de la Finlande est en jeu et où l'Acte impérial n'est justifié, semble-t-il, par aucune des considérations qui, à l'ordinaire, peuvent au moins expliquer la conduite des grands Etats.

Quelle fut donc l'argumentation de la Diète ?

Le premier soin des Etats est d'affirmer leur droit de participer à la législation militaire : droit inviolable et indiscutable : inviolable, parce qu'il repose sur

(1) J. Leclercq, *La Finlande et le Tzar*, *Mercure de France*, juillet 1900, p. 92.

les lois fondamentales du pays ; indiscutable, parce que, de tout temps, il a été reconnu ; en effet, jamais, lors de l'introduction en Finlande du service militaire personnel, on ne songea à faire abstraction de la Diète. Aussi bien, il fut expressément écrit dans la loi militaire du 27 décembre 1878, adoptée par les Etats, puis sanctionnée par l'Empereur Grand Duc qu'elle ne « peut être modifiée que par une décision concordante de l'Empereur et des Etats..... Les Etats ne peuvent donc se résigner à un rôle purement consultatif par la présentation d'un avis sur les modifications proposées (1) ».

Ces indications deux fois données dans le but de fixer « les conditions dans lesquelles les Etats ont passé à la discussion de l'affaire présente », la Diète admet une « augmentation considérable mais progressive de l'armée, déclare suffisante la durée actuelle du service actif, mais nécessaire une réorganisation de la réserve —, entend sauvegarder d'une révolution complète les institutions présentes qui répondent au caractère national et dont le fonctionnement est sans reproche ».

Les Etats continuent leur examen en dégageant la véritable portée du texte et des menées russes.

« Ces projets ne visent pas seulement à une réforme

(1) *Réponses des Etats*, p. 27.

des institutions militaires de la Finlande ; ils renferment, en outre, des intentions politiques dont la réalisation attenterait gravement aux droits de la Finlande, et aurait les conséquences les plus désastreuses pour le pays et pour son développement futur.

« Les modifications proposées ne peuvent nullement se justifier par la considération des devoirs qu'impose à la Finlande sa position dans l'empire russe. Il serait d'autant plus facile de satisfaire des exigences légitimes, sans recourir à de telles modifications, que déjà à l'heure actuelle, entre les troupes finlandaises et les troupes russes, l'uniformité est, en thèse générale, réalisée sur tous les points où cela est important au point de vue militaire.

« On ne rencontre pas dans ces projets le respect du droit établi qui est nécessaire pour donner à toute loi nouvelle un fondement solide. De plus, le désir d'assimilation totale à la loi russe a fait perdre de vue les différences nationales et sociales qui existent entre la Russie et la Finlande.

« Enfin, ces projets ne respectent pas l'ordre législatif en vigueur en Finlande ni le système adopté dans le pays pour la distinction entre les lois proprement dites et les ordonnances administratives.

« Pour toutes ces causes, il a été impossible aux Etats de Finlande, représentants du peuple finlandais, d'adopter ces projets.

« En raison des principes dont les projets s'inspirent « et des incorrections qu'on y a relevées au point de vue des formes législatives », les Etats n'ont pas jugé davantage possible de les rendre acceptables par amendement du contenu ou de la forme. »

Le projet de loi adopté par la Diète une fois cité, les Etats ne se renferment plus dans la discussion des modifications proposées par l'Empereur, à la loi militaire ; ils veulent donner à leur respectueuse protestation une portée générale et exposent au Tzar les traits principaux de la Constitution finlandaise.

C'est d'abord une minutieuse et juridique critique des « documents remis aux Etats comme annexes des propositions » et qui prouvent « le mépris du régime politique confirmé à la Finlande par ses souverains et du droit qu'a le peuple finlandais de continuer son existence nationale à côté du puissant peuple russe auquel il est politiquement uni ». Après avoir mis en regard la confirmation des lois fondamentales donnée à Borga par Alexandre I^{er} et le manifeste du 8/15 février 1899, ils déclarent que ce rescrit établit une procédure différente de celle fixée par la législation que la Finlande tient de sa Constitution.

Enfin, résumant la discussion précédente, les Etats soumettent à Votre Majesté les conclusions suivantes :

« La procédure pour la création des lois destinées aussi à la Finlande établie par les règlements qui font suite au Manifeste du 3-15 février 1899 est contraire aux lois fondamentales de la Finlande et à la Constitution que possède le pays conformément à ces lois.

« Le Manifeste et les règlements y annexés, décrét-

tés sans le consentement des Etats de Finlande, et d'ailleurs suivant une procédure qui n'est pas conforme aux règles que prescrivent les lois fondamentales du pays, ne peuvent, en conséquence, avoir en Finlande le caractère sacré de la loi.

« En particulier, une loi sur le service militaire des habitants de la Finlande ne peut donc, sans violation de la Constitution du pays, être promulguée comme loi d'Empire ou consacrée de toute autre façon par l'Empereur et Grand-Duc sans avoir été adoptée par les Etats.

« La loi actuelle sur le service militaire, qui a été créée selon la procédure prescrite par la Constitution du pays, ne peut être modifiée ou abrogée que par une décision concordante de l'Empereur et Grand-Duc et des Etats. »

Telle a donc été la réponse des Etats. On n'en saurait donner une analyse plus exacte et plus systématique que ne l'a fait le collaborateur de la *Quinzaine*, dont il n'est peut-être pas déplacé de reproduire les termes dans cette monographie :

« Egalement soucieux de ne point opposer un refus pur et simple aux propositions impériales, et de ne point laisser le moindre doute sur leur traditionnelle volonté de combiner harmoniquement les intérêts communs de l'Empire et du Grand-Duché, d'une part, et, d'autre part, le maintien des prérogatives constitutionnelles concédées et reconnues à la Finlande, les Etats

ont fait, au nom des principes du droit des gens et au titre de l'opportunité, une telle critique du projet impérial sur le service militaire personnel et de la proposition, de même origine, relative aux principes de l'organisation et de l'administration nouvelle des troupes finlandaises.

« Au nom des principes du droit des gens, c'est la revendication du régime politique, confirmé à la Finlande, d'après lequel notamment la législation militaire ne peut être modifiée par l'Empereur et le Grand Duc que du consentement des Etats.

« Aux termes de la Constitution de la Finlande, une loi obligatoire pour le peuple finlandais ne peut être créée que conformément à la procédure établie par les lois fondamentales du pays, laquelle suppose, d'une part, que le Souverain est assisté dans sa fonction législative par des autorités nationales, et de l'autre que la loi, dans toutes les matières qui ne se rapportent pas aux questions dites administratives et économiques, doit être faite avec la connaissance et le consentement des Etats (1). Or, la procédure fixée par le récent Manifeste impérial différant tout à fait de celle instituée comme obligatoire et intangible par la Forme de gouvernement et la Loi organique sur la Diète, les Etats s'en réfèrent à la fonction sociale de fidélité : n'existe-t-il pas, en effet, une obligation pour tout souverain d'observer les conventions passées, de tenir les promesses faites, de respecter les garanties

(1) Première réponse des Etats Généraux de Finlande (Helsingfors, 27 mai 1899), dans la brochure *Le Droit de Finlande en 1899*, p. 168.

stipulées, à peine de faire tomber, en les attaquant, les actes qui les contiennent et de rendre ainsi toute liberté aux parties en cause? C'est pourquoi la formule contenue dans la Réponse nous paraît remarquable dans sa prudence suggestive et sa discrétion éloquente : « Aucun esprit ouvert à la vérité et à la justice ne pourra considérer comme criminelle l'attitude des Etats qui cherchent à défendre, dans la mesure de leurs attributions, le droit du peuple finlandais, des générations présentes et futures. » Il s'agit, en effet, ici des pierres angulaires de l'édifice social du pays, qui ont subsisté pendant des siècles. Le peuple finlandais ne veut pas se soustraire à ses devoirs ; il prétend seulement au maintien et au respect de la loi et du régime social légal à l'ombre desquels ce peuple a grandi, et qui ont été reconnus aussi par les souverains de la Russie... Ce sont les raisons les plus profondes et les plus sérieuses qui poussent le peuple finlandais et les Etats du pays à présenter en ce moment à leur Souverain, qui a reçu de la Providence la mission élevée d'être aussi le gardien suprême de l'ordre juridique de la Finlande, les soucis que leur inspire l'avenir, et à lui exposer leur conviction inébranlable qu'en défendant l'inviolabilité de leurs lois fondamentales ils remplissent leur devoir envers le Souverain et la Patrie (1). »

« Au titre de l'opportunité, les observations de la Diète ne sont pas, semble-t-il, moins bien inspirées.

(1) *La Diète de Finlande, en 1899*, p. 85.

Elles se basent tout à la fois sur l'impossibilité « pour un pays de conserver ses institutions et ses lois nationales, quand les hommes qui doivent les appliquer et les maintenir inviolables ne sont pas familiers avec leur esprit » et sur le danger qui « serait dans le cas présent d'autant plus grand que le peuple finlandais est infime à côté de l'immense nation russe » (1).

Rien de plus naturel, dès lors, que cette conclusion que nous avons déjà citée et que nous pouvons citer à nouveau ici comme la meilleure conclusion qui puisse être donnée au chapitre consacré par nous aux causes et au développement du conflit actuel :

« En leur qualité de représentants du peuple finlandais, regardant comme un devoir de maintenir ses droits à l'autonomie administrative fondée sur la Constitution, les Etats ne peuvent consentir à aucun changement à l'art. 120 de la loi militaire ; par suite, les autorités instituées pour administrer les troupes aux points de vue militaire, sanitaire ou économique ne peuvent être réunies ou subordonnées à l'administration russe du district militaire ; on ne peut davantage leur faire subir une modification telle qu'elles cessent d'être des autorités finlandaises dépendant des lois finlandaises. »

(1) Pillet et Delpech, *La question finlandaise*.

CONCLUSION

Depuis que le manifeste de 1899 a été donné, les critiques, on l'a vu, ne lui ont pas été ménagées par les jurisconsultes étrangers. Elles n'ont point arrêté le mouvement de la politique russe hostile au Grand-Duché de nouveaux manifestes ont, en effet, été récemment promulgués, dont le but est de poursuivre l'œuvre d'assimilation officielle par l'introduction du russe en Finlande comme langue des relations administratives et par des restrictions à l'exercice du droit de réunion. Cependant, « les Finlandais, fidèles à leurs vertus, n'ont tenté, depuis l'échec de leurs réclamations, aucune rébellion : ils ne sont pas de ces peuples lésés qui éclatent en plaintes amères, font de l'anarchie un dogme et minent les trônes par la révolte. Le gouvernement russe est garanti, à la vérité, par le loyalisme et la fierté universellement réputés des Finlandais contre certaines des sanctions qui naissent ordinairement des excès auxquels se porte parfois un pouvoir non

contenu : oubli du respect, esprit de rébellion, promptitude à céder aux principes de discorde que la force peut entraver quelque temps, mais qui rendent la paix sociale anxieuse, menaçante et instable ».

On ne saurait que trop, en effet, insister sur le ton respectueux des doléances que les Etats ont fait entendre et qui, loin de laisser voir le mécontentement de sujets révoltés, sont imprégnées des principes mêmes de la vérité et de la justice.

« Sans la protection de la loi le développement d'un peuple devient difficile.

.
.

« Si l'on ne maintient pas l'inviolabilité de la loi, son action moralisatrice s'affaiblira, car il en résultera un trouble de la conscience juridique et un affaiblissement du sens du droit, et les éléments nuisibles à l'ordre moral chercheront sûrement à s'implanter en Finlande sur les ruines de la conscience juridique nationale. »

En effet, il est une loi qui plane au-dessus du monde, dominant les individus et les collectivités, assurant les rapports des particuliers et des Etats, réglant les engagements des souverains et des peuples, loi nécessaire à la vie des sociétés et sans laquelle celles-ci, chaque jour, incertaines du lendemain, ne

tarderaient pas à mourir : c'est le respect de la parole donnée (1).

Les traités sont des contrats entre les Etats ; or, qui oserait prétendre que les sociétés pourraient longtemps survivre à la ruine de ces garanties nécessaires ? Les gouvernements disparaissent emportés dans les révolutions, mais les stipulations des souverains demeurent intactes, la perpétuité des Etats en assure la perpétuelle exécution (2). « Dans le domaine des relations privées, c'est grâce à l'exécution spontanée des obligations contractées que partout pénètre l'élément moral, auquel l'ordre est assuré et le respect d'autrui placé sous la protection de la dignité personnelle. De même, dans l'ordre des relations internationales, les transactions sont multiples à l'excès, tant les intérêts à débattre entre Etats sont complexes. Or, cela est d'évidence, les engagements pris dans ces limites ne peuvent procurer l'avantage recherché, donner au commerce international la sécurité indispensable, qu'à la condition d'être exécutés comme les contrats de droit civil entre les individus et d'avance garantis par la foi prêtée aux serments intervenus. Les Etats ne peuvent donc se délier sans cause légitime et autrement que par la voie de nouvelles stipulations des engagements qu'ils ont anté-

(1) Pillet et Delpech. *Op. cit.*, p. 4 du tirage à part.

(2) Article anonyme de la *Quinzaine* du 1^{er} avril 1901.

rieurement pris envers des collectivités souveraines ou autonomes. Aussi bien, à moins de nier hors de propos l'existence du droit naturel, il est impossible de contester les deux vérités suivantes : d'une part, que la morale exige que les traités soient observés en conscience ; d'autre part, que la parole donnée par les Etats est autre chose qu'une caution provisoire, fournie de mauvaise foi ou tout au moins avec légèreté, en attendant l'occasion favorable d'y échapper ».

C'est pourquoi les Finlandais n'ont pas eu tort de faire appel à ces grands principes qui parlent en leur faveur avec une éloquence et une autorité autrement puissantes que les réclamations d'un égoïsme mesquin.

16 mai 1901.

Vu : le Président,
PILLET.

Vu : le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	1
INTRODUCTION	3

PREMIÈRE PARTIE

Les relations de la Finlande et de la Suède antérieu- rement à l'incorporation du Grand-Duché dans l'Empire russe.

Chapitre premier. — La conquête et la civilisation scan- dinaves	21
Chapitre II. — La condition juridique de la Finlande sous la domination suédoise	35

DEUXIÈME PARTIE

La Finlande et la Russie.

Chapitre premier. — L'incorporation du Grand-Duché dans l'Empire russe. La Diète de Borga et le traité de Frederikshamn.	43
Chapitre II. — La condition et l'organisation du Grand- Duché depuis l'incorporation.	82
Section I. — La qualité internationale de la Finlande : le Grand-Duché constitue un Etat.	82

Section II. — Le droit public interne de la Finlande .	117
Section III. — L'organisation militaire de la Finlande.	143
Chapitre III. — Le conflit actuel et les projets de Lois militaires. Le Manifeste impérial du 3/15 fév. 1899 . . .	150
CONCLUSION	170

SAINT AMAND (CHER). — IMPRIMERIE SCIENTIFIQUE ET LITTÉRAIRE, BUSSIÈRE
